Steuer.

Mittelalterliche und neuere Geschichte

Die wirtschafts- und sozialpolitische Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde an der Hohen philosophischen Fakultät der Universität Breslau

Vorgelegt von
August Steuer
cand. phil.

Promotion: 12. Mai 1928

Breslau 1928

Druck von B. Berger, Brieg, Bez. Breslau, Äpfelstraße 2

Gedruckt mit Genehmigung
der Hohen philosophischen Fakultät der Schlesischen
Friedrich Wilhelms-Universität zu Breslau
Referent: Geh. Regierungsrat Professor Dr. Kampers

Rigorosum: 29. Februar 1928

Diese Abhandlung ist ein Teil einer größeren Arbeit, welche der Hohen philosophischen Fakultät der Universität Breslau vorgelegen hat, und die demnächst als Gesamtdruck erscheinen wird.

Meinen geliebten Eltern
in tiefster Dankbarkeit.

Inhalt.

Zweites Kapitel.

Förderung des Wirtschaftslebens durch Belebung des Kreditverkehrs.

Drittes Kapitel.

Erleichterung und Belebung des Verkehrs.

Viertes Kapitel.

Herstellung der Rechtseinheit im norddeutschen Bundesgebiet als Grundlage einer gesunden Entwickelung des Wirtschaftslebens.

Allgemeine Literatur.

Stenographische Berichte des Reichstags, des Norddeutschen Bundes.

Bundesgesetzblatt von 1867—1870.

Berichte über die Verhandlungen des Kongresses deutscher Volkswirte, 1858 ff.

Binding, K., Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 1, 2. Aufl. 1898. Leipzig.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
3. Aufl. von Conrad — Lexis pp, 1909 ff.
4. Aufl. neu bearbeitet von Elster, Weber und Wieser. (Soweit die 4. Aufl. benutzt wird, ist dies jeweils durch den Vermerk „Neubearbeitung“ kenntlich gemacht.)

Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre. 2. Ausg. Leipzig 1870. (von H. Rentzsch.)

Hirth, G., Staatshandbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Berlin 1868—1870.

Preußische Jahrbücher, Berlin 1866—1871.

Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte. Berlin 1863 ff. (Faucher und Michaelis.)

Die spezielle Literatur

ist je vor den einzelnen Abschnitten verzeichnet.

Einleitung.

Literatur.

Bergsträsser, L., Geschichte der politischen Parteien in Deutschland. Mannheim, Berlin, Leipzig 1926.

Berichte über die Verhandlungen des III., XI. und XXI. Kongresses deutscher Volkswirte.

Böhmert, V., Rückblick und Ausblicke eines 70ers. Dresden 1900.

Grambow, L., Die deutsche Freihandelspartei zur Zeit ihrer Blüte. Jena 1903.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad-Lexis, Bd. IV, 3. Aufl. Jena 1909.

Preußische Jahrbücher 1869, Bd. 23.

Roscher, W., Geschichte der Nationalökonomik, München 1874.

Smith, A., Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums; aus dem Englischen der 4. Ausgabe, übersetzt von Garve, Frankfurt a. M. und Leipzig 1796.

Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte von Faucher und Michaelis, Jahrg. 1866, Bd. II und Jahrg. 1884, Bd. IV.

Ziegler, Th., Die geistigen und sozialen Strömungen Deutschlands im 19. Jahrhundert. Berlin 1911.

Ziekursch, J., Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreiches, I. Bd.: Die Reichsgründung, Frankfurt a. M. 1925, S. 218—219.

Die vorliegende Abhandlung hat sich die Aufgabe gestellt, eine kritische Darstellung der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes zu geben, durch welche in der verhältnismäßig kurzen Zeit von 1867—1870 mehr heilsame, dem dringenden Bedürfnis von Wirtschaft und Volk entsprechende Reformen durchgeführt wurde, als in dem halben Jahrhundert des Deutschen Bundes, welcher nicht die innere Kraft hatte, die ihm zustehende Aufgabe auf dem Wege der gemeinsamen Gesetzgebung zu lösen, weil jeder Einzelstaat die Möglichkeit besaß, durch sein Veto den Willen der übrigen

unwirksam zu machen. Zwar hatte bereits die Frankfurter Nationalversammlung in den Jahren 1848—49 ein großzügig angelegtes Reformprogramm entworfen, das aber nicht verwirklicht werden konnte, weil die Exekutive fehlte oder versagte, und so der ausgestreute Same durch die folgende Zeit der Reaktion bald wieder weggeschwemmt wurde, ehe er sich entwickeln konnte.[1])

Um so interessanter und notwendiger erscheint es uns, einleitend den Gründen nachzugehen, welche die Voraussetzungen für das spätere erfolgreiche Wirken des Norddeutschen Bundes bilden, die ihm die geistige Kraft und Autorität zur Lösung großer Aufgaben verliehen, welche letzteren in ihrer Verwirklichung den Hauptteil unserer Darstellung bilden werden.

Als nächstliegender Grund für das Gelingen des großen Reformwerkes des Norddeutschen Bundes ist der zu nennen, daß durch seine Begründung ein Bundesstaat mit einer starken Zentralgewalt an der Spitze statt der bisher ohnmächtigen Bundesregierung geschaffen, auf diese Weise die Kleinstaaterei überbrückt und so ein einheitliches nationales Wirtschaftsgebiet hergestellt wurde, das die gewaltige, in den Einzelstaaten zersplitterten Kräfte Norddeutschlands zusammenfaßte.

Wichtiger aber und nachhaltig wirksamer erscheint uns dabei die diesem Reformwerk zugrunde liegende geistige Triebkraft zu sein, nämlich die Idee von der Freiheit der Individuen in der Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Interessen, eine wirtschaftspolitische Idee, welche in der Aufklärungsphilosophie[2]) und dem Naturrecht des 18. Jahrhunderts ihren Ursprung hat und sich im 19. Jahrhundert mit dem aufsteigenden Selbstbewußtsein des Einzelnen wie des gesamten Volkes immer stärker entwickelte, die an eine ursprüngliche Freiheit und Gleichheit der Individuen, sowie an eine natürliche Harmonie der sich frei bewegenden Interessen glaubte und dementsprechende freiheitliche Forderungen an Staat und Gesellschaft, Wirtschaft und Politik stellte. Es ist das der wirtschaftliche Liberalismus, dessen Staats- und Gesellschaftsauffassung von der Annahme ausgeht, daß die Gesellschaft, d. h. die Gemeinschaft der ihre Lebenszwecke verfolgenden Menschen, nur als Vertragsgemeinschaft bestehe, von den Individuen geschlossen wird und jederzeit wieder aufgelöst werden kann, wenn es ihre Interessen erfordern. Dem Staate kommt nach dieser Theorie keine selbständige Bedeutung zu; er ist nur die Machtorganisation der Gemeinschaft zum Schutze der Rechtsordnung und der sozialen Wohlfahrt. „Die eigentliche Souveränität liegt demnach nicht beim Herrscher, sondern bei der Summe der Einzelnen, die ihm im allgemeinen Interesse die Ausübung eines Teiles ihrer Rechte

[1]) Preuß. Jahrb. 1869. Bd. 23, S. 191.
[2]) Th. Ziegler, a. a. O. S. 11 ff.

überlassen."[1]) Der Landesfürst und die staatlichen Behörden werden damit ganz der Vollmacht entkleidet, über die Interessen der Privatleute zu wachen, und ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen Gewerbe zu lenken, welche dem Vorteile der Gesellschaft am zuträglichsten sind.

Diese Freiheit der Einzelpersönlichkeit verlangt notwendigerweise die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung des Einzelnen, der darin solange unbeschränkt ist, als er nicht die festgelegten Rechte eines anderen verletzt. Demgemäß hat auch die staatliche Wirtschaftspolitik nur die einzige Aufgabe, die Hindernisse hinwegzuräumen, welche der Geltendmachung der Interessen der Individuen im Wege stehen; darum die Forderung nach Beseitigung des Zunftzwanges, der Aufhebung der Abhängigkeit der Bauern, der gesetzlichen Beschränkung der Niederlassung und des Gewerbebetriebes.

In diesem Sinne hatte schon Adam Smith, dessen epochemachendes Werk „Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums" auf lange Zeit hinaus die Grundlage der liberalen Wirtschaftslehre bildete, die Aufgaben des Staates abgegrenzt, und seine Lehren fanden seit Garves Übersetzung auch in Deutschland begeisterten Anhang, so daß die Idee der liberalen Wirtschaftspolitik bald von maßgebenden Gelehrten vertreten[2]) und von Staatsmännern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit mehr oder weniger Erfolg zu verwirklichen gesucht worden ist.

Mit der Epoche der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung trat in Preußen das Prinzip des wirtschaftlichen Liberalismus aus dem Reich der Ideen in das Reich der realen Tatsachen. Zweifellos waren Stein und die meisten seiner Berater Anhänger der Lehren Adam Smith's, indem sie durch die Aufhebung der Erbuntertänigkeit der Bauern, sowie der Gewährung des vollen Eigentumsrechts derselben am Grund und Boden ihre liberale Staatsauffassung offen bekannten, weil nach ihrer Ansicht der Staat an sich zu schwach sei, jedem zu helfen, sondern der Einzelne sich selbst überlassen werden müsse. Deshalb sei es notwendig, alles zu entfernen, was diesen bisher hinderte, zu dem Wohlstand zu gelangen, den er nach Maß seiner Kräfte zu erreichen fähig sei.

Darum wurde es fortan jedem Untertan des Staates erlaubt, Grundstücke aller Art zu erwerben, welche bisher nur Edelleute und Bauern besitzen durften und ihm das Recht zugesprochen, jedes bürgerliche Gewerbe betreiben zu dürfen. Die Geschäftsinstruktion für die Regierungen vom 26. Dezember 1808, das Edikt über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer vom 2. November 1810,[3]) sowie

---

[1]) Bergsträsser. a. a. O. S. 9 f.

[2]) Hier seien Männer wie Kraus, Satorius, Hufeland, Graf Soden, v. Jakob und Lotz genannt, die sich um die Verbreitung der Smith'schen Lehren in Deutschland bemühten und als die ersten Vertreter der Ideen wirtschaftlicher Freiheit in Deutschland zu betrachten sind.

[3]) Pr. Ges. S. 1810/11, S. 79 ff.

das Gesetz über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe vom 7. September 1811[1]) führen diese Grundsätze der Gewerbefreiheit näher aus. So betonte die Geschäftsinstruktion ausdrücklich, daß für die Regierung bei allen ihren Handlungen und Vorschlägen der Grundsatz leitend sein müsse, jedem Untertan die möglichst freie Entwickelung und Anwendung seiner Anlagen und Kräfte zu gestatten, weil nur durch die Gewerbefreiheit die Wohlfahrt des Einzelnen gefördert werden könne, denn es sei „dem Staate und seinen einzelnen Gliedern immer am zuträglichsten, die Gewerbe jedesmal ihrem natürlichen Gange zu überlassen, d. h. keins derselben vorzugsweise zu begünstigen und zu heben, aber auch keines in seinem Entstehen, seinem Betriebe und Ausbreiten zu beschränken, insofern dabei das Rechtsprinzip nicht verletzt werde, und sie nicht gegen Religion, gute Sitten und Staatsverfassung verstoßen."[2])

Damit erkannten die preußischen Reformer an, daß die Freiheit der Gütererzeugung und des Handels, sowie die Erleichterung des Verkehrs im Innern und mit dem Auslande die notwendige Voraussetzung für die ungehemmte Entwickelung der Industrie, des Gewerbefleißes und des Wohlstandes sind.

Von diesen Voraussetzungen ausgehend wurde die Gewerbefreiheit und Freizügigkeit, allerdings mit gewissen Einschränkungen, in Preußen eingeführt und durch Jahrzehnte gehandhabt, bis durch die Gewerbeordnungen von 1845 und 1849 ein bedenklicher Rückschlag eintrat. Doch wollen wir hier der eigentlichen Aufgabe nicht zu weit vorgreifen und die ausführliche Darstellung sowie die tiefere Begründung uns für später vorbehalten.

Auch in den meisten anderen deutschen Staaten zeigte sich der zunehmende Einfluß des wirtschaftlichen Liberalismus in gesetzgeberischen Maßnahmen. Auch dort wurde die Erbuntertänigkeit aufgehoben, während die Zunftverfassung zumeist weiter bestehen blieb.

Sodann trat am 1. Januar 1834 der Zollverein ins Leben, wodurch die vielen kleinen deutschen Sondergebiete zu einem einheitlichen Verkehrs- und Wirtschaftsgebiet zusammengeschlossen und die Hindernisse weggeräumt wurden, welche dem freien Verkehr innerhalb des Zollvereinsgebiets bisher hindernd im Wege standen.[3])

„War es bisher eine nationale Eigentümlichkeit der Deutschen gewesen," meint Roscher,[4]) „die aus England und Frankreich eingeführte Regel der Verkehrsfreiheit durch zahlreiche Ausnahmen zu Gunsten der Staatseinmischung zu durchbrechen, so finden wir nun zuerst eine förmliche Schule von geistigen, tatkräftigen Männern, welche innerhalb des allgemeinen Rechtsgesetzes die Aufhebung aller

[1]) Pr. Ges. S. 1810/11, S. 263 ff.
[2]) Vierteljahrsschr. a. a. O., 1884 IV. S. 177.
[3]) Roscher, a. a. O. S. 69.
[4]) Ebenda Nr. 205.

Schranken des freiesten Individualverkehrs auf ihre Fahnen geschrieben haben." Von diesen Männern, den Trägern des wirtschaftlichen Liberalismus und Vertretern der Freihandelsschule in Deutschland,[1]) welche in Wort und Schrift auf die schweren Schäden des deutschen Wirtschaftslebens hinwiesen und Mittel und Wege zur Abhilfe vorschlugen, seien u. a. genannt: Schulze-Delitzsch, Faucher, M. Wirth, O. Michaelis, K. Braun, V. Böhmert, A. Emminghaus, A. Meyer, E. Pfeiffer, H. Rentzsch, A. Soetbeer, um nur die einflußreichsten zu nennen, deren Monographien uns zur Behandlung unserer Aufgabe wertvolles Material liefern werden.

Bald schlossen sich diese geistigen Führer und Vorkämpfer der kommenden großen Reformen des Wirtschaftslebens enger zusammen und im Jahre 1857 erschien im Bremer Handelsblatt der „Aufruf zu einem Kongreß deutscher Volkswirte", als dessen Ziel die Reform im Wirtschaftsleben der Nation und Aufklärung über volkswirtschaftliche Fragen angekündigt wurde, welche man durch alle redlichen Mittel der Schrift und des Wortes zu erreichen hoffte.[2]) „Wir wollen nicht einen einzelnen Stand und seine speziellen Interessen vertreten," hieß es weiter; „nur wer sich dessen bewußt ist, daß seine Interessen zugleich denen der Gesamtheit des Volkes entsprechen, soll uns mit seinen berechtigten Wünschen willkommen sein . . und unser Bestreben soll dahin gehen, das Vermögen und den Wohlstand des Volkes zu heben und dadurch die Zufriedenheit im Staate zu fördern." So kam der Kongreß deutscher Volkswirte 1858 in Gotha zustande, dessen Mitglieder, Männer der Wissenschaft und Praxis von liberalem Geiste erfüllt, alljährlich an verschiedenen Orten Deutschlands sich zu gemeinsamen Beratungen versammelten.[3])

---

[1]) V. Böhmert, a. a. O. S. 16 ff.

[2]) Grambow, a. a. O. S. 12.

[3]) Kongresse deutscher Volkswirte. Wir geben nachstehend eine Übersicht über die Kongresse deutscher Volkswirte, welche von 1858—1885 abgehalten wurden, wobei bemerkt sei, daß 1866 und 1870 die Versammlungen wegen der Kriege ausfielen, (cf. Verhandl. d. 221 Kongresses, S. 9—10).

Nr. des Kongresses	Jahr	Versammlungsort	Teilnehmerzahl
1	1858	Gotha	108
2	1859	Frankfurt a. M.	150
3	1860	Köln	200
4	1861	Stuttgart	322
5	1862	Weimar	244
6	1863	Dresden	?
7	1864	Hannover	139
8	1865	Nürnberg	128
9	1867	Hamburg	359
10	1868	Breslau	286
11	1869	Mainz	163
12	1871	Lübeck	230

Fortsetzung dieser Fußnote S. 16.

„Man überzeugte sich bald, daß die Verhandlungen, Vorträge und Debatten nicht in doktrinären-nutzlosen Prinzipienstreitigkeiten verliefen, sondern gereifte Ansichten wissenschaftlich gebildeter und praktischer Männer zutage förderte."[1] Von unfruchtbaren rein theoretischen Erörterungen sich fernhaltend, griff man sofort frisch in das praktische Leben und dessen Anforderungen hinein, und wenn auch die Lösung der Tagesfragen nur dadurch möglich war, daß man die wissenschaftlichen Theorien zugrunde legte und in die Diskussion einflocht, so hatte man doch ausschließlich die Verhältnisse des praktischen Lebens vor Augen.[2]

Was die Kongresse deutscher Volkswirte beispielsweise für die Verbreitung der Gewerbefreiheit geleistet, wie sie es durch Aufklärung und Bekämpfung der gegenseitigen irrigen Ansichten soweit gebracht, daß ein rascher Umschwung der Meinungen eintrat, rasch genug, um noch vor Begründung des Norddeutschen Bundes den meisten deutschen Regierungen die Einführung der Gewerbefreiheit möglich zu machen, ist genügend bekannt. Auch von den übrigen wirtschafts- und sozialpolitischen Tagesfragen ist keine unbehandelt geblieben. Ein klares Bild über die Bedeutung der anzustrebenden Reformen zu verschaffen, ihre Wirkung für das Volksleben für Gewerbe, Handel und Verkehr, Industrie und Landwirtschaft, sowie für alle anderen Stände und Berufszweige im voraus zu ermessen und so in der öffentlichen Meinung ein richtiges unparteiisches Urteil über diese in Aussicht gestellten Neuerungen zu ermöglichen, das war die Hauptaufgabe dieser Kongresse, welche damit die Wegebereiter[3]) für

---

Fortsetzung von S. 15 Anm. 3.

Nr. des Kongresses	Jahr	Versammlungsort	Teilnehmerzahl
13	1872	Danzig	221
14	1873	Wien	266
15	1874	Krefeld	323
16	1875	München	239
17	1876	Bremen	431
18	1878	Posen	313
19	1880	Berlin	300
20	1882	Mannheim	185
21	1883	Königsberg	270
22	1885	Nürnberg	114

---

1) Grambow, a. a. O. S. 14.

2) cf. Verhandl. d. 3. Kongresses S. 6—7.

3) So fand auf Veranlassung der ständigen Deputation des volkswirtschaftlichen Kongresses im August 1866 in Braunschweig eine Versammlung deutscher Volkswirte statt; welche ein Reformprogramm aufstellten, das nachher vom Bundesrat und dem Reichstag in allen wesentlichen Teilen angenommen wurde. (cf. Vierteljahrsschrift 1866 Bd. II, S. 180—197).

die spätere Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes geworden sind.[1]) Wir müssen uns diese Tatsache vergegenwärtigen, um den schnellen Umschwung zu begreifen, der sich gleichzeitig mit der großen politischen Neugestaltung nach dem Sommer 1866 in Norddeutschland auf dem Gebiete der Wirtschafts- und Sozialpolitik vollzogen hat. Es handelt sich dabei also keineswegs um plötzlich erwachte Wünsche des Volkes, sondern die Forderungen, welche die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes in Rechtsansprüche seiner Staatsbürger umzuwandeln sich bemühte, waren, wie wir gezeigt haben, in jener Idee des 19. Jahrhunderts begründet, welche älter als ein Menschenalter, von bedeutenden Wirtschaftspolitikern gefördert, in immer weitere Volkskreise gedrungen war.

Die Norddeutsche Bundesregierung brauchte also nur diesen längst bekannten Forderungen eine neue Form zu geben, ein in der Literatur seit mehr als 30 Jahren aufgehäuftes Material zurechtzulegen, um mit ausreichenden Entwürfen und Motiven an die gesetzgebenden Faktoren herantreten zu können. So stellt sich die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes, eingefügt in den Rahmen großer weltgeschichtlicher Ereignisse, als die notwendige Folge unwiderstehlicher geistiger Ursachen dar.

Daß aber der norddeutsche Reichstag so schnell und erfolgreich zu arbeiten imstande war, hat seinen Grund in der großen Mehrheit, welche die infolge des allgemeinen gleichen Wahlrechts gewählten liberalen Volksvertreter bildeten[2]) — zumal auch die Konservativen, wenige ausgenommen, sich den wirtschaftlichen und sozialen Forderungen der Zeit nicht verschlossen — wobei das Hauptverdienst unzweifelhaft dem Präsidenten des Bundeskanzleramts, Rudolf von **Delbrück**, Bismarcks Berater in wirtschaftspolitischen Fragen zuzusprechen sein dürfte.

So sind die 60er Jahre des 19. Jahrhunderts in der Tat die Triumphzeit des wirtschaftlichen Liberalismus, und in diesem Jahrzehnt fielen, — wie wir im Hauptteil zeigen werden, — seiner Partei fast überall die Früchte des fast 60jährigen Kampfes um die Freiheit in den Schoß.

---

[1]) Daneben liegt die politische Bedeutung der Kongresse darin, daß zum ersten Male wieder, trotz der staatlichen Vielköpfigkeit Deutschlands und unabhängig von partikularistischen Zänkereien, Männer aus allen deutschen Gauen zusammentraten, um den wirtschaftlichen Interessen des Gesamtvaterlandes Ausdruck zu verleihen. Es war eine nationale Bewegung für volkswirtschaftliche Reform.

[2]) Die führenden Parteien des konstituierenden Reichstags bildeten die Nationalliberalen mit 79, die Freikonservativen und Altliberalen mit zusammen 67 und die altpreußischen Konservativen mit 59 Mitgliedern, wozu noch 18 konservative Wilde, wie Bismarck, Prinz Friedrich Karl usw, traten. (cf. Ziekursch, Politische Geschichte des Neuen Deutschen Kaiserreiches, 1. Bd., Die Reichsgründung, S. 218—219.)

Was die Quellen und Literatur anbetrifft, so werden uns die Stenographischen Berichte des Reichstags des Norddeutschen Bundes, die Berichte über die Verhandlungen der Kongresse deutscher Volkswirte, daneben auch die einschlägigen Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses, sowie das Bundes-Gesetzblatt und die Preußische Gesetzessammlung als Grundlage unserer Studie dienen. Außerdem werden wir noch benützen die Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte, Hirths Staatshandbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, die Preußischen Jahrbücher, das Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre von Rentzsch, das Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad-Lexis, sowie die monographischen Schriften bedeutender Vertreter des wirtschaftlichen Liberalismus, um auf Grund dieses Materials die wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetze des Norddeutschen Bundes unter ständiger Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung im Rahmen geistesgeschichtlicher Bedingtheit zu betrachten.

---

1. Kapitel.

Bewegungsfreiheit im Gebiet des Norddeutschen Bundes.

I. Beseitigung des Paßzwanges und Gewährung der Freizügigkeit.

Literatur:

Stenographische Berichte des Reichstags des Norddeutschen Bundes 1867 über das Paßgesetz.

Gesetz vom 12. Oktober 1867 über das Paßwesen. Bundes-Gesetzblatt 1867.

Stenographische Berichte des Reichstags 1867 über das Freizügigkeitsgesetz.

Gesetz vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit. B. G. Bl. 1867.

Binding, K., Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 1, 2. Aufl. Leipzig 1898.

Bitzer, Fr., Das Recht auf Armenunterstützung und die Freizügigkeit; ein Beitrag zur Frage des allgemeinen deutschen Heimatrechts. Stuttgart und Oehringen 1863.

Braun, K., Für Gewerbefreiheit und Freizügigkeit durch ganz Deutschland. Frankfurt a. M. 1860.

— Bilder aus der deutschen Kleinstaaterei, 2 Bde. Leipzig 1869.

Conrad-Lexis Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Bd., 3. Ausg. 1909. Art.: Freizügigkeit.

Grambow, L., Die deutsche Freihandelspartei zur Zeit ihrer Blüte. Jena 1903.

Hirth, G., Staatshandbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. 1. Bd. Jahrg. 1868, Berlin 1868.

v. Meyer, G., Corpus Juris Confoederationis Germanicae, 3 Bde. 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1858—1869.

Preußische Jahrbücher, Bd. 21, 1868, Bd. 24, 1869.

Rentzsch, H., Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre, 2. Ausg. Leipzig 1870, Art.: Paßwesen, Freizügigkeit.

Ritter von Lang, K. H., Merkwürdige Reise über Erlangen, Dresden, Kassel und Fulda nach Hamelburg. München 1817.

Thudichum, Fr., Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

— Untersuchungen über die Nachteile der Bodenzersplitterung und über die Frage, was vom Zunftbann und von Polizeitaxen zu halten sei. Frankfurt a. M. 1847. S. 75.

Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte 1863, III, S. 44 ff., Artikel: Studien über Freizügigkeit. (K. Braun).

Zoepfl, H., Grundsätze des gemeinen Deutschen Staatsrechts. 2 Bde. Leipzig und Heidelberg, 1863.

1. Beseitigung des Paßzwanges.

Der erste Schritt zur Herstellung der Bewegungsfreiheit und die notwendige Voraussetzung für die Gewährung der Freizügigkeit im norddeutschen Bundesgebiet war die Beseitigung des lästigen Paßzwanges.

Das Paßwesen war ein wesentliches Institut des alten Polizei- und Bevormundungssystems. Danach lag es einerseits ganz in der Hand der Behörden, ob sie Ausländer in das Staatsgebiet zulassen wollten oder nicht. Andererseits waren auch die Bewohner des eigenen Landes bei Reisen im In- und Auslande ihrer beständigen Kontrolle unterworfen; denn jeder Reisende war verpflichtet, Paß oder Wanderbuch bei sich zu führen und überall, wo er sich länger als 24 Stunden aufhielt, der Polizeibehörde zur Einsicht und Stempelung vorzulegen.[1]) Besonders streng war die Paßkontrolle in Preußen, wo niemand ohne Paß in den Staat eintreten oder denselben verlassen durfte. Auf Reisen im Inlande mußten hier die Personen, welche die Post benutzten, oder Juden, welche nicht Staatsbürger waren, stets Pässe bei sich führen. Wer in einer größeren Stadt länger als 2—3 Tage verweilte, war verpflichtet, seinen Paß zu deponieren und gegen eine Aufenthaltskarte einzutauschen, was neben den Paßgebühren neue Kosten verursachte.[2]) Mangel des Passes oder des Visums

[1]) Rentzsch, a. a. O. S. 624.

[2]) Ritter v. Lang, a. a. O. S. 40 gibt uns den Wortlaut einer Aufenthaltskarte in Halle: „Gegen diese Urkunde erhält der N. N. die Erlaubnis, sich 24 Std. lang in Halle und einer Stunde Weg seiner Umgebung . . . aufhalten zu dürfen, jedoch in der Voraussetzung, daß sich der Aufenthaltskartner binnen

Fortsetzung dieser Fußnote auf Seite 21.

war ein ausreichender Grund für die Polizei, den Reisenden als verdächtige Person, als Landstreicher zu behandeln, ihn zu verhaften und, je nachdem er Inländer oder Ausländer war, in seine Heimat zu schicken oder über die Grenze abzuschieben. Selbst die Unterlassung der Lösung der Aufenthaltskarte wurde so geahndet.

Am schwersten hatten die reisenden Handwerkergesellen unter der Paßquälerei zu leiden, da ihnen sogar die Reiseroute in ihr Wanderbuch eingetragen wurde, und sie am Weiterwandern verhindert werden konnten, wenn sie diese nicht innehielten oder ohne nähere Begründung zu lange unterwegs blieben.[1])

Die Gründe für die strenge Anwendung der Paßkontrolle seitens der Behörden sind leicht zu finden. Sie diente den absolutistischen Regierungen als willkommenes Mittel zur Bekämpfung liberaler Ideen. Auf diese Weise war es ihnen leicht möglich, politisch kompromittierter Personen habhaft zu werden, sie zu verhaften und als Staatsfeinde aus dem Lande zu weisen. Aus denselben Gründen der „Staatssicherheit" wurden auch deutschen Studenten die Pässe zum Besuche schweizerischer Universitäten verweigert und Handwerksburschen das Wandern nach der Schweiz unter Strafe verboten, um so das Eindringen liberaler und demokratischer Ideen in das Heimatsland zu verhindern. Besonders streng wurde die Paßkontrolle in politisch erregten Zeiten gehandhabt,[2]) so in den Jahren 1819, 1830 und 1848.[3])

Nicht so streng war die Paßkontrolle in den konstitutionell regierten Staaten Süddeutschlands. Man konnte hier überall hinreisen, alle Städte betreten, ohne den in den norddeutschen Staaten üblichen Paßschikanen ausgesetzt zu sein. Was der Paßzwang bedeutet, lernte der Süddeutsche erst kennen, wenn er beispielsweise nach dem Königreich Sachsen oder nach Preußen, besonders nach Berlin, kam.[4])

Fortsetzung von Seite 20 Anm. 2.
dieser Zeit mit allen bestehenden Königl. Preußischen Gesetzen und Verordnungen bekannt machen und sich auch sonst auf eine ehrliche Weise dahier aufführen wird.

Gegeben im Jahre der wiedererlangten Freiheit und der allgemeinen deutschen Verbrüderung. (L. S.) N. N.

Bei Strafe von 5 Rtlr. vorzuweisen dem N. N. Richtig gesehen N. N. Richtig zur Reise vors Tor hinaus N. N. Die Aufenthaltskarte ist unter dem Tor zurückzulassen. N. N."

---

1) Stenogr. Ber. d. Reichstags 1867 S. 271.

2) G. v. Meyer, Corp. Jur. Conföd. G. 2. Bd. 3. Aufl. 1859, S. 251. Ziff. 7.

3) Wie schlimm sich die Paßschikanen auswirkten, zeigt folgender, dem Abg. Wiggers widerfahrener Fall. Ein einziges Mal wurde ihm zur Teilnahme am volkswirtschaftl. Kongreß in Frankfurt a. M. mit ministerieller Genehmigung ein Paß auf 8 Tage ausgestellt. Dort hatte er rein vom wirtschaftlichen Standpunkt aus die agrarischen Verhältnisse in Mecklenburg geschildert und dadurch das Mißfallen seiner Regierung erregt. Das genügte, ihm die Teilnahme am nächsten Kongreß in Köln zu verbieten und ihm den Paß dorthin zu verweigern. (Sten. Ber. 1867, S. 180)

4) Fr. Thudichum, a. a. O. S. 548.

Die Erleichterung des Verkehrs mittels der Eisenbahn und die dadurch bedingte Schnelligkeit des Reisens zeigte immer deutlicher die Unzuträglichkeit, ja Unmöglichkeit einer strengen Durchführung der Paßkontrolle, welche so in der Praxis mehr und mehr zu einer leeren Formalität herabsank, zumal sie nur nachlässig betrieben werden konnte, weshalb auch der Zweck der genannten Einrichtung immer hinfälliger wurde. Darum, und vor allem, um dem immer stärker werdenden Verlangen des deutschen Volkes nach Freiheit der Bewegung, Freiheit des gesamten Wirtschaftslebens, entgegenzukommen, schritten fast alle Staaten zur Erleichterung des Paßwesens. So schlossen die deutschen Regierungen am 21. Oktober 1850 zu Dresden eine Paßkonvention, wodurch sie sich gegenseitig verpflichteten, die sogenannten Paßkarten auch ohne die bisher übliche Visierung als Legitimation anzuerkennen. War dies auch für viele Reisende eine wesentliche Erleichterung, so wurde sie, dank der energischen Agitation der Konservativen gegen die Paßerleichterungen, doch immer noch der gesamten Arbeiterschaft, den Handwerksgesellen, den Gewerbegehilfen, Dienstboten, Tagelöhnern und besonders allen denen vorenthalten, welche der Regierung und den Polizeibehörden politisch verdächtig erschienen.

Als dann mit Beginn der neuen Ära der Einfluß der Konservativen immer mehr schwand,[1]) traten seit 1858 in Preußen wesentliche Paßerleichterungen ein, indem die Regierung eine gerechtere Anwendung des Gesetzes und eine mildere Handhabung der Vorschriften über die Fremdenpolizei anordnete. Von da an fiel auch die Nötigung der Reisenden fort, bei längerem Verweilen in einer Stadt eine Aufenthaltskarte zu lösen.

Im Jahre 1862 legte dann die preußische Regierung aus dem allgemein anerkannten Bedürfnis nach einer Abänderung diesbezüglicher Gesetzesvorschriften dem Landtage einen Gesetzentwurf vor,[2])

---

[1]) Die Zahl der konservativen Abgeordneten betrug nach Plate: „Handbuch für das Preußische Abgeordnetenhaus", Berlin 1904, S. 190 ff.

Legislaturperiode	Gesamtzahl der Mandate		Zahl d. kons. Abg.
1849	350		53
1849—52	352		114
1852—55	352		128
1855—58	352		181 (1857)
1859—61	352		47 (1859)
1859—61	352		50 (1860)
1859—61	352		59 (1861)
1862	352		14
1862—63	352		11
1863—66	352		35
		Konservative	Freikonserv.
1866—67	352	119	17
1867—70	432	125	48

[2]) Sten. Ber. des Preuß. Abg Hauses 1862. I. S. 34, 285—304, 317, 535. II, 1121—1137. III, 1649. 1781—1787. Aktenstück Nr. 3 der 5. Anl. S. 3. Sten. Ber. d. Herrenhauses 1862, S. 51, 56, 57—59, 61—62. 126—131, 136.

während fast gleichzeitig in anderen Ländern, wie in Schweden, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und der Schweiz der früher bestandene Paßzwang beseitigt wurde. Es war jedoch nicht möglich, eine Übereinstimmung beider Häuser des Landtags in dieser Angelegenheit zu erzielen, weshalb es noch nicht gelang, die geplante gesetzliche Regelung des Paßwesens herbeizuführen. Dennoch ging es auf dem nun endlich beschrittenen Wege der Befreiung vom Paßzwang unaufhaltsam vorwärts. Am 7. Juli 1865 schlossen Bayern, Württemberg, Hannover und Sachsen zu Köln einen Vertrag über daß Paßwesen und die Fremdenpolizei, dem mehrere andere deutsche Staaten beitraten, und der im allgemeinen auf dem Grundsatz der Paßfreiheit beruht.[1]) Dieser Paßvertrag hob zwar im allgemeinen die Paßpflicht auf, nahm aber von dieser Befreiung immer noch, ebenso wie die Dresdener Paßkonvention aus dem Jahre 1850, die große Masse derjenigen aus, die Dienst oder Arbeit in der Fremde suchten,[2]) hielt weiterhin an der Berechtigung der Polizeibehörden fest, die Legitimation über die Mittel zum Unterhalt zu verlangen und stellte es in das fakultative Ermessen der Behörden, ob sie dem Nachsuchenden Pässe erteilen oder verweigern wollten.

Hier galt es, eine durchgreifende, generelle Regelung zu treffen, eine in weiten Volkskreisen empfundene Härte zu beseitigen, die nicht nur unnötigerweise die natürliche Freiheit des Staatsbürgers beschränkte, sondern auch rechtlich und volkswirtschaftlich unhaltbar war. Die Lösung dieser Aufgabe blieb dem Norddeutschen Bunde vorbehalten.

Gemäß Art. 4 der Verfassung des Norddeutschen Bundes unterlagen seiner Beaufsichtigung auch die Angelegenheiten des Paßwesens und der Fremdenpolizei.[3]) In Anbetracht der Dringlichkeit dieser Fragen schritt daher der Reichstag sofort in der Herbstsession 1867 zur Regelung derselben und leistete hier ganze Arbeit. Es sollte künftighin nicht mehr die freie Bewegung des unverdächtigen Reisenden durch Maßregeln gehemmt und gestört werden, welche nach den Motiven zu diesem Gesetz keinen anderen Zweck verfolgen, als den Verdächtigen auf die Spur zu kommen, deren Anzahl gegen die stets wachsende Zahl der Reisenden überhaupt doch immer nur verschwindend klein ist.[4]) Vor allem aber sollte damit im Interesse der freien Entfaltung des Wirtschaftslebens der erste entscheidende Schritt zur Freizügigkeit getan werden.

Die dem Reichstage zur Beratung stehende Vorlage des Bundespaßgesetzes schloß sich eng an den preußischen Entwurf von 1862

---

[1]) Aktenst. Nr. 6, S. 24 d. Anl. z. d. sten. Ber. d. Reichst. 1867.
[2]) Sten. Ber. d. Reichstags 1867 S. 178.
[3]) Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze I, 2. Aufl., Die Verfassungen des Norddeutschen Bundes . . . und des deutschen Reiches . . . S. 10.
[4]) Aktenst. Nr. 6, S. 23 d. Anl. zu d. Sten. Ber. d. Reichstags 1867.

und in seinem wesentlichen Inhalt auch an den oben erwähnten Paßvertrag der deutschen Mittelstaaten zu Köln an, dessen Bestimmungen unter Beseitigung offensichtlicher Mängel bei der Formulierung des Gesetzes umso mehr berücksichtigt werden mußten als einerseits das vertragsmäßige Verhältnis der dem Norddeutschen Bunde angehörigen Unterzeichner der Übereinkunft zu den süddeutschen Teilnehmern derselben dabei in Betracht kam, und andererseits die völlige Übereinstimmung der auf das Paßwesen bezüglichen Vorschriften in Deutschland diesseits und jenseits des Main als ein wünschenswertes und auch wohl unschwer zu erreichendes Ziel im Auge behalten wurde.[1])

Das Bundes-Paßgesetz wurde vom Norddeutschen Reichstage am 30. September 1867 angenommen und trat am 1. Januar 1868 in Kraft. Auch die Konservativen stimmten vorbehaltlos zu, denn sie erkannten, daß, zumal unter den veränderten Parteiverhältnissen, keine Politik getrieben werden kann, ohne die Einwirkung der realen Verhältnisse auf die politische Gestaltung zu beachten. So schien man hier von dem realen Zug des Wirtschaftslebens politisch gelernt zu haben, eine Beobachtung, die wir auch in ihrer Stellung zu den anderen wirtschaftspolitischen Gesetzen noch machen werden.

Nach dem Bundespaßgesetz bedürfen künftighin Bundesangehörige zur Ausreise aus dem Bundesgebiet, zur Rückkehr in dasselbe, sowie zum Aufenthalte und zu Reisen innerhalb desselben keines Reisepapiers mehr,[2]) und es kann in Zukunft niemand gezwungen werden, lediglich aus dem Grunde, weil er seinen ständigen Wohnort vorübergehend verläßt, sich mit Legitimationspapieren zu versehen und dieselben unterwegs den verschiedenen Polizeibehörden zum Visieren vorzulegen. Dagegen bleiben Bundesangehörige wie Ausländer weiterhin verpflichtet, sich auf amtliche Aufforderung über ihre Person genügend auszuweisen.[3])

Es sollen aber Bundesangehörigen auf ihren Antrag weiterhin Pässe oder sonstige Ausweise erteilt werden, wenn ihrer Befugnis zu reisen gesetzliche Hindernisse nicht im Wege stehen.[4]) Gedacht war dabei vor allem an die Wanderbücher der Handwerksgesellen, insofern nämlich an einigen Orten, namentlich dort, wo der Zunftzwang noch bestand, die selbständige Niederlassung eines Handwerkers an den Nachweis einer mehrjährigen Wanderung geknüpft war, welcher durch die Vorlegung eines regelmäßig geführten Wanderbuches erbracht werden mußte.[5]) Hier lag also der Besitz des gedachten Dokuments in dem eigenen Interesse des Handwerksgehilfen. Abgesehen auch von diesem besonderen Falle war es dem in der Fremde

---

[1]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, Aktenst. Nr. 6 S. 24.
[2]) § 1 d. Ges. u. Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 23 d. Anl. Aktenst. Nr. 6, S. 24.
[3]) § 3 d. Ges.
[4]) § 1 Abs. 1 d. Ges.
[5]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, Aktenst. Nr. 6, S. 24.

Arbeitsuchenden meist leichter möglich, dieselbe zu finden, wenn er sich im Besitze eines amtlich beglaubigten Ausweises über seine bisherige Beschäftigung befand. Es wurde jedoch von einer bundesgesetzlichen Vorschrift Abstand genommen, welche die Verpflichtung zur Führung eines Wanderbuches aussprach, da es völlig ungerechtfertigt erscheinen mußte, wenn man bei der eben ausgesprochenen generellen Aufhebung des Paßzwanges sofort wieder Ausnahmen zum Nachteile gerade derjenigen Klasse von Reisenden gemacht hätte, welche bisher am meisten durch die fortschreitende polizeiliche Kontrolle ihrer Reiselegitimation belästigt worden waren, ganz abgesehen von dem Aufwand an Zeit und Mitteln, welcher für die Behörden bei der sehr großen Zahl der wandernden Handwerker und sonstigen Arbeitsuchenden notwendig gewesen wäre.

Im Auslande können Pässe zum Eintritt in das Bundesgebiet für alle Bundesangehörigen von den Bundesgesandten und Bundeskonsuln ausgestellt werden. In dieser Hinsicht bestimmt § 25 des Gesetzes betreffend die Organisation der Bundeskonsulate und die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln vom 8. Oktober 1867, daß die Bundeskonsuln befugt sind, den in ihrem Amtsbezirke sich aufhaltenden Bundesangehörigen Pässe zu erteilen und zu visieren.[1])

Pässe, Wander-, Dienst-, und Seefahrtsbücher, welche von der zuständigen Behörde eines Bundesstaates auf Antrag ausgestellt werden, haben Gültigkeit für das ganze Bundesgebiet, wenn sie nicht eine ausdrückliche Beschränkung in dieser Beziehung enthalten.[2]) Eine Verpflichtung zur Vorlegung dieser Reisepapiere besteht fortan nicht mehr, so daß alle Bundesbehörden diesen Urkunden Glauben bezumessen und sie als genügende Legitimation anzuerkennen haben.[3])

Selbstverständlich mußte der Sicherheitspolizei auch weiterhin das Recht zugestanden werden, gegebenenfalls aus strafrechtlichen Präventivmitteln von reisenden Personen den Nachweis über ihre Identität, über die Zeit und die Dauer ihrer verschiedenen Aufenthalte, über den Zweck ihrer Reisen Ausweise zu verlangen und Untersuchungen darüber anzustellen.[4]) Darum bleiben Bundesangehörige wie Ausländer verpflichtet, sich auf Verlangen der Polizeibehörde über ihre Person genügend auszuweisen. In dieser Hinsicht sind die in den Einzelstaaten geltenden Gesetze und Vorschriften maßgebend.[5]) Dasselbe gilt für den Fall, wenn Auswanderer das Bundesgebiet zu verlassen beabsichtigen. Hier ist der Paßzwang notwendig, um festzustellen, ob der Auswanderung ein gesetzliches Hindernis im Wege steht. Ebenso ist die in das Bundespaßgesetz aufgenommene

1) B. G. Bl. 1867 S. 142.
2) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, S. 181.
3) § 4 bzw. § 5 d. Ges.
4) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, S. 177, 181 und 182.
5) Thudichum a. a. O. S. 558.

Bestimmung verständlich, wonach die Paßpflicht überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus oder nach bestimmten ausländischen Staaten durch Anordnung des Bundespräsidiums vorübergehend eingeführt werden kann, wenn die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaates, oder die öffentliche Ordnung durch innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint.[1])

Unberührt bleiben durch das vorliegende Gesetz die Bestimmungen über die Kontrolle neu anziehender Personen und der Fremden an ihrem Aufenthaltsorte. Insbesondere steht es der Bundesgesetzgebung nach § 10 des Freizügigkeitsgesetzes frei, Vorschriften über die Pflicht zur Anmeldung der neu Anziehenden zu geben. Jedoch darf die unterlassene Meldung nur mit einer Polizeistrafe, niemals aber mit dem Verluste des Aufenthaltsrechts geahndet werden.

So wurde durch das Gesetz über das Paßwesen der von den meisten europäischen Staaten bereits verwirklichte, den neuen Verkehrsverhältnissen und den Forderungen des modernen Wirtschaftslebens allein entsprechende Grundsatz zur Geltung gebracht, daß die die persönliche Freiheit verletzende Präventiv-Kontrolle — eine Art verschämter Polizeiaufsicht, welche die Reisenden bisher unausgesetzt begleitet hatte, — künftighin nicht mehr stattfinden durfte.[2]) Damit war endlich eine der nutzlosesten, plagendsten und teuersten Funktionen der Polizei beseitigt und der Paß wieder daß, was er ursprünglich gewesen, nämlich lediglich eine Bescheinigung über die Identität des Inhabers und eine Empfehlung in den Schutz und die wohlwollende Behandlung der Behörden.[3])

---

2. Die Gewährung der Freizügigkeit.

Die notwendige Voraussetzung für die freie Entwickelung des Wirtschaftslebens und des Wohlstandes einer Nation ist nach liberaler Auffassung die Berechtigung der Untertanen, sich innerhalb ihres Staatsgebiets nach freiem Ermessen aufhalten und niederlassen zu können; denn der freie Umlauf aller geistigen, materiellen und Arbeitskräfte, ihre Ansammlung und Verteilung nach ihren eigenen Gesetzen und Bedürfnissen bilden die Grundlage für den wirtschaftlichen Aufschwung eines jeden Volkes, die nicht ungestraft verkannt oder verletzt werden darf.[4]) Nur so ist die Möglichkeit gegeben, daß die

[1]) § 9 d. Ges.
[2]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 1778.
[3]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 177.
[4]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 536.

Bewegung und Ausgleichung der Arbeitskräfte zweckmäßig stattfinden, und damit auch die Produktion sich naturgemäß entwickeln kann.

Dennoch war die Freizügigkeit um die Mitte des 19. Jahrhunderts in nur wenigen deutschen Staaten durchgeführt.[1]) Die Besorgnis vor untragbarer Überlastung der lokalen Armenunterstützungspflicht, die Furcht vor übermäßiger Konkurrenz, sowie das Interesse der Grundherren und Zünfte ließen trotz aller Ansätze jeden Reformversuch scheitern.[2]) Der Grund dafür ist ohne Zweifel darin zu suchen, daß die konservativen Kreise aus eigenem Interesse sich bemühten, an dem Grundsatz der Gebundenheit, der Unfreiheit der breiten Masse, festzuhalten; denn sie mußten befürchten, daß mit Gewährung der Freizügigkeit eine große Abwanderung ihrer schlecht entlohnten Arbeitskräfte vom Lande nach den Städten, nach den rasch sich entwickelnden Instudriegebieten stattfinden werde. So zwang der Kampf um ihre eigenen Lebensinteressen sie zur schärfsten Opposition gerade gegen diese liberale und vom Standpunkt des Wirtschaftslebens durchaus berechtigte Forderung, die seit den Tagen der französischen Revolution auch bei uns in Deutschland immer nachdrücklicher erhoben wurde. Man verlangte nach dem Beispiele Frankreichs volle wirtschaftliche Freiheit, wonach es jedem Untertan möglich sein sollte, sich überall aufzuhalten, niederzulassen, sein Gewerbe zu treiben, Grundstücke zu erwerben und sich zu verehelichen

Diese Freiheiten bürgerten sich unter der französischen Herrschaft zuerst in den linksrheinischen deutschen Gebieten ein, und die dortige Bevölkerung mußte sie ein halbes Jahrhundert lang gegen alle Angriffe rechtsrheinischer Gesetzgeber energisch zu verteidigen.[3]) Aber schon damals in ganz Deutschland die Freizügigkeit herzustellen mußte an dem verhängnisvollen Übelstande scheitern, daß unser Volk in dreißig und mehr souveräne Staaten zersplittert war, in Staaten, die gegeneinander abgeschlossen als Ausland galten, die den politischen Spießbürger mit seinen Kirchturminteressen großzogen und die deutsche Ausländerei geschaffen haben. Fast durchweg herrschte krassester Absolutismus, der mit allen Mitteln freiheitliche Regungen unterdrückte. Überall erschwerten die Freizügigkeit partikularistische Isolierung der Einzelterritorien und der Gemeinden gegeneinander, hohe Abzugs- und Einzugsgelder, Prüfung der persönlichen und Vermögens-Verhältnisse vor Gewährung des Zuzugs, oft auch das Verbot der Niederlassung und teilweise sogar noch die erforderliche grundherrliche Genehmigung zur Verehelichung.

Allerdings sicherte Art. XVIII der Bundesakte[4]) vom 9. Juni 1815 den Untertanen der deutschen Bundesstaaten das Recht zu,

---

1) In Preußen, Sachsen und Schleswig-Holstein.

2) Verhandl. d. 3. Kongr. d. Volkswirte 1860, S. 22.

3) Thudichum a. a. O. S. 526 u. 527.

4) Gv. Meyer, Corp. Jur. Confoed. G. S. 7. 2. Teil, 3. Aufl. Frankf. a. M. 1859 u. Bitzer a. a. O. S. 1.

Grundeigentum außerhalb des Staates, den sie bewohnten, zu erwerben und zu besitzen, ohne deshalb dort größeren Abgaben und Lasten unterworfen zu sein, als dessen eigenen Untertanen. Kein Staat sollte die Berechtigung haben, seinen Angehörigen die Niederlassung in einem anderen Bundesstaate zu verbieten, oder ihnen dieselbe durch Erhebung einer Auswanderungssteuer zu erschweren. Aber eine Verpflichtung dazu, andere deutsche Stammesbrüder aufzunehmen, sprach die Bundesakte nicht aus.

So blieb es weiter jedem Bundesstaate freigestellt, wie er es mit der Aufnahme anderer Bundesstaatsangehöriger halten wollte. Meist hing sie von der Gnade des Landesherren, des Senats der freien Stadt oder vom Belieben der Polizeibehörden ab,[1]) für welche die religiöse und politische Gesinnung des Nachsuchenden den hauptsächlichsten Anhaltspunkt für Gewährung oder Verweigerung der Aufnahme bildete. Vielfach wurden sogar darüber Zeugnisse von den Regierungen der Heimatbehörden verlangt.[2])

Besondere Schwierigkeiten bot die zur dauernden Niederlassung an einem Ort notwendige Erwerbung des Gemeindebürger- oder Heimatsrechts, mit welchem nach Fr. Bitzer die Rechte des Aufenthalts und des Wohnsitzes, die Ansäßigmachung und Verehelichung, sowie der politischen und Nutzungsrechte (Allmende) und der Anspruch auf Armenunterstützung verbunden waren.

Konnte der Bewerber nicht ein entsprechendes Vermögen und gute Leumundszeugnisse vorweisen,[3]) oder verdiente er nicht eine besondere Berücksichtigung, weil er z. B. eine Tochter des Zuzugsortes heiratete, so ließ ihn die Gemeinde spüren, wie souverän sie gegenüber solchen deutschen „Ausländern" sei. Er wurde abgewiesen, und es blieb ihm nur die Wahl zwischen einer nicht gerade aussichtsvollen Berufung an die Staatsbehörden oder einem neuen Versuch bei einer anderen Gemeinde, was neue Eingaben, Reisen und Kosten verursachte. Hatte er jetzt mehr Glück, so waren bald weitere Schwierigkeiten zu überwinden. Mit der Bescheinigung daß der betreffende Staat bereit sei, den Nachsuchenden aufzunehmen, mußte sich dieser an die Behörden seines Heimatsstaats wenden, um hier die Entlassung zu beantragen,[4]) woraufhin gegebenenfalls ein öffentlicher Aufruf an etwaige Gläubiger des Abziehenden erfolgte, um ihre Forderungen geltend zu machen oder durch Bürgen sicher zu stellen. War auch diese Prozedur überstanden und die teuere Entlassungsurkunde erwirkt, so mußte jetzt die ebenfalls teuer gestempelte Aufnahmeurkunde und der noch teuerere Gemeindebürgerbrief erstanden

---

[1]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 541.

[2]) Thudichum a. a. O. S. 526.

[3]) Nach § 3 des Hamburger Reglements für die Fremdenpolizei vom 1. Januar 1868 wurde ein Sittenzeugnis über die 3 letzten Jahre verlangt. (cf. Hirth, Annalen I 1868, S. 489).

[4]) Thudichum, a. a. O. S. 527.

werden. Nach einem Verlauf von mindestens 3—4 Monaten und einem Geldaufwand von 50—80 Gulden, mitunter auch dem dreifachen Betrage hatte der Deutsche es endlich erreicht, Bürger eines anderen deutschen Staates werden zu dürfen. Arme, Besitzlose, sowie gewöhnliche Arbeiter hatten dabei nicht auf das geringste Entgegenkommen zu rechnen, weshalb sie es meist vorzogen, nach Amerika auszuwandern.[1])

Für die meisten Berufszweige war es fast unmöglich, sich in einem anderen deutschen Staate niederzulassen, ohne ihm anzugehören; denn als „Ausländer" war der Deutsche dort täglich der Gefahr ausgesetzt, von der Polizei willkürlich ausgewiesen und zum Verkauf von Haus und Hof genötigt zu werden. Ebenso blieb er hinsichtlich des Rechts der Eheschließung allen Beschränkungen seines Heimatsstaats unterworfen, da eine ohne landesherrliche Genehmigung im „Auslande" geschlossene Ehe nach heimatlichem Recht ungültig war, und die daraus hervorgegangenen Kinder als unehelich angesehen wurden.

Die Möglichkeit, außerhalb der oft engen Grenzen ihres Heimatsstaats Arbeit zu suchen, wurde den Untertanen nicht bloß durch die Behörden und Gemeinden anderer Staaten erschwert, sondern selbst die eigene Landesregierung versperrte ihnen oft dazu den Weg. Ein solcher Fall ereignete sich beispielsweise im Jahre 1857 im Kurfürstentum Hessen, wo eine Anzahl Tagelöhner und Handwerker infolge einer Aufforderung von Gutsbesitzern und Unternehmern in benachbarten hannöverschen und preußischen Gegenden gegen gute Bezahlung in Dienst treten wollte. Als dies dem kurhessischen Ministerium bekannt wurde, verfügte es,[2]) daß Arbeiter in größerer Zahl nur mit Genehmigung der Landratsämter zu Arbeiten ins „Ausland" angeworben werden dürfen, „weil dies sowohl dem inländischen Landwirtschaftsbetrieb als auch den Arbeitern selbst Schaden bringe", woraufhin die Werber ausgewiesen, den Arbeitern aber Pässe und Wanderbücher versagt und sie so, wie das Ministerium versicherte, „zu ihrem eigenen Nutzen und Frommen an die Scholle gebunden wurden."[3]) Ganz schlimm lagen die diesbezüglichen Verhältnisse in

---

[1]) Bezeichnend sind die Bestimmungen der Hannöverschen Domizilordnung vom 6. 7. 1827. Hiernach wird das Heimatsrecht durch ausdrückliche Aufnahme in die Reihe der Gemeindemitglieder erworben. Diese erfolgt durch obrigkeitliche Erlaubnis zum bleibenden Aufenthalt oder durch Erlangung des Bürgerrechts. Erstere wird an Tagelöhner und Handarbeiter nur erteilt, wenn sie eine tadellose Führung am früheren Aufenthaltsorte nachweisen können, und die Möglichkeit einer längeren Beschäftigung am neuen Ort vorhanden ist. Weiter wird die Aufenthaltsgenehmigung denen gewährt, die ein entsprechendes Vermögen besitzen. (H. Rehm i. Handwörterb. d. Staatsw. v. Conrad-Lexis S. 484/85.)

[2]) Thudichum, Untersuchungen über die Nachteile der Bodenzersplitterung . . . S. 75, Frankf. a. M. 1857.

[3]) Thudichum, Verfassungsrecht . . . S. 529.

Mecklenburg.[1]) In diesem „modernen Ständestaat", der sein stark mittelalterliches Gepräge eigentlich erst 1918 verlor, herrschte damals auf der ganzen Linie menschlichen Lebens noch strengste Gebundenheit, so daß die liberalen Ideen sich hier am spätesten durchgesetzt haben, daß also von einer Freiheit der unteren Bevölkerungsschichten kein Rede sein konnte. Hier war die ständische Oligarchie am Ruder, Bürger und Bauern aber blieben unberücksichtigt, und wenn auch bereits 1820 die Aufhebung der Leibeigenschaft verkündigt wurde, so durfte dennoch derjenige, der auf einem Rittergut beheimatet war, ohne Erlaubnis des Herrn auswärts keine Arbeit suchen, weder in einer anderen mecklenburgischen Gemeinde, noch in einem benachbarten deutschen Staate, es sei denn, daß er vorher sein Heimatsrecht kündigte, was aber ein bedenkliches Wagnis war, wenn er nicht etwa nach Amerika auswandern wollte und dazu das nötige Geld besaß. Ging er trotzdem hinaus, um sich eine neue Heimat zu suchen, fand aber auf einem anderen Gute, in einer anderen Stadt oder in einem benachbarten deutschen Staate keine Aufnahme, so wurde er heimatlos.

Auch in Preußen stieß die vom Freiherrn von Stein begonnene liberale Gesetzgebung bei den konservativen Kreisen bald auf starken Widerstand und konnte sich anfangs nicht recht auswirken. Letztere erhoben Protest gegen jeden Eingriff in ihre alten Rechte. „Erhalten wollten sie alles, was gut und schön, was nützlich und recht war nach göttlichem und menschlichem Recht." (cf. Ratgeber für die Konservativen im Deutschen Reiche, Leipzig 1903, S. 9). Ebenso blieb es im Großherzogtum Hessen bei dem Versuch, sich nach den Freiheitskriegen den Einrichtungen seiner linksrheinischen Provinz anzugleichen. Je weiter vom Rheine entfernt, desto ungezügelter herrschte die Willkür der Gemeinden, Zünfte, Gutsherren und Polizei. Es ist eine eigentümliche Erscheinung, meint Thudichum,[2]) daß von den vor 1848 entstandenen konstitutionellen Verfassungen keine einzige dem Inländer das Recht des freien Aufenthalts, die Freizügigkeit zusicherte, und daß es mit Gesetzen dieser Art am allerschlechtesten vorwärts ging. Die Begründung dafür glaubt er darin zu finden, daß die deutsche konstitutionelle Monarchie der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Staatsform der Mittelstände war, des besitzenden Bauern, des Kaufmanns, zünftigen Handwerkers, des Beamten und Adels, die alle eine gleiche Abneigung gegen die Freizügigkeit und die damit zusammenhängende Gewerbefreiheit hatten, wegen der Befürchtung maßloser Überlastung des Armenbudgets. Der Bauer

---

[1]) Braun bemerkt dazu in der genannten Schrift a. a. O. S. 9; daß es hier nicht selten vorkommt, daß der Arbeiter, welcher den Arbeitsbezirk, in dem er geboren wurde, verläßt, um anderswo seine Familie zu ernähren, wegen dieses „Vergehens" mit körperlicher Züchtigung heimgesucht und in seinen Arbeitsbannbezirk zurückgejagt wird.

[2]) Thudichum, Verfassungsrecht . . . . S. 530.

wollte davon nichts wissen wegen der Gefahr einer Schmälerung der Allmendnutzungen durch neue Zuzügler, der Krämer und Zunftgenosse, weil ihnen jeder Konkurrent Sorge um das tägliche Brot verursachte. Da ihr Übergewicht bei den Wahlen zu den Ständeversammlungen ihnen die Macht gab, ihren Interessen auch gegen die etwa freiere Tendenz der Staatsbehörden Geltung zu verschaffen, so war an ein Freizügigkeitsgesetz, das allen Untertanen des Staates volle Bewegungsfreiheit zubilligte, vorerst nicht zu denken. Mit Recht bemerkte dagegen O. Michaelis, der nachher auch bei der Beratung des Freizügigkeitsgesetzes im norddeutschen Reichstage dieselbe Ansicht vertrat, auf dem 3. Kongreß deutscher Volkswirte,[1]) daß man dabei doch übersehe, daß gerade die Freizügigkeit es unbeschäftigten Händen ermöglichen werde, auswärts Arbeitsgelegenheit zu finden, während die bisherige Beschränkung solche zu ihrem und ihrer Gemeinden Nachteil zurückgehalten habe. Insbesondere dem kleinen Manne werde sie daher Segen bringen und ihn vor Verarmung schützen.

Ein entschiedener Fortschritt trat in diesem Zweige der deutschen Gesetzgebung endlich ein, als im größten deutschen Staate, in dem damals noch absolut regierten Preußen durch das Gesetz vom 31. Dezember 1842[2]) der Grundsatz der Freizügigkeit im weitesten Umfange durchgeführt wurde. Danach durfte fortan mit wenigen Ausnahmen keinem selbständigen preußischen Untertanen an dem Orte, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich selbst zu schaffen imstande war, die Niederlassung verweigert, oder — abgesehen von der Bezahlung eines niedrigen Einzugsgeldes[3]) — durch lästige Bedingungen erschwert wurden.[4]) Insbesondere sollte künftig der Unterschied zwischen Gemeindemitgliedern und Nichtmitgliedern aufhören, und es durfte die Freiheit der Arbeit und die Zulassung zum Gewerbebetrieb nicht mehr vom Besitz des Gemeinde- und Bürgerrechts abhängig gemacht werden. Nur wenn der Zugezogene vor Ablauf des ersten Jahres verarmte, und der öffentlichen Unterstützung zur Last fiel, wurde er dem Armenverband seines früheren Aufenthaltsortes wieder überwiesen. Es war also dem freien Entschluß jedes selbständigen, arbeitsfähigen Preußen überlassen, seinen Wohnsitz an jedem Orte seines Staatsgebiets aufzuschlagen. In ähnlicher Weise war schon vorher im Königreich Sachsen das Recht der Niederlassung durch das Heimatsgesetz vom 26. November 1834 und ebenso auch in Schleswig-Holstein durch das dänische Armengesetz vom 25. Dezember 1841 geregelt worden.[5])

---

[1]) Vierteljahrsschrift 1863, III. S. 54 u. Verhandl. d. 3. Kongr. deutsch' Volkswirte S. 12. [2]) Preuß. Gesetzsess. 1843 S. 5 ff.

[3]) vgl. das preuß. Ges. betr. das städt. Einziehungs- und Bürgerrecht und Einkaufsgeld vom 14. Mai 1860 (Pr. Ges. Sammlg. 1860, S. 237).

[4]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, Aktenst. Nr. 50, S. 120 d. Anl.

[5]) Thudichum, Verfassungsrecht a. a. O. S. 531.

So schien es, als ob endlich die neuen Prinzipien ihren Siegeslauf durch ganz Deutschland nehmen sollten, da die „Grundrechte des deutschen Volkes“ vom 21. Dezember 1848 jedem Deutschen das Recht verhießen, an allen Orten des Reichsgebiets seinen Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen und der Reichsgesetzgebung die Aufgabe zuwiesen, in einem Heimatgesetz die Bedingungen für den Aufenthalt und die Niederlassung zu regeln.[1]) Mit dem Scheitern der Einheitsbewegung wurde aber diese Aussicht wieder zerstört, während Gesetzgebung und Verwaltung in den einzelnen deutschen Staaten unter der Herrschaft schärfster Reaktion[2]) erneut auf ein Jahrzehnt eine rückläufige Bewegung einschlugen, und Polizeiwillkür auch in Preußen vielfach die Absichten des Gesetzes von 1842 beinträchtigte.

In Ermangelung einer einheitlichen Heimatgesetzgebung und der Freizügigkeit innerhalb des deutschen Bundesgebiets hatte schon in den ersten Jahren nach Begründung des Deutschen Bundes sich das Bedürfnis nach vertragsmäßiger Vereinbarung zwischen den Einzelstaaten wegen der Übernahme Ausgewiesener und Heimatloser herausgestellt. Die Mißstände, welche aus dem regellosen Zuschieben solcher Personen entstanden, wurden immer größer, weil die meisten deutschen Kleinstaaten selbst einer gesetzlichen Regelung des Erwerbes und Verlustes der Staatsangehörigkeit entbehrten. Aus diesem Grunde schlossen die deutschen Regierungen mit alleiniger Ausnahme Österreichs am 15. Juli 1851 den Gothaer Vertrag[3]) in der Absicht, das in Bezug auf die Übernahme von Ausgewiesenen oder Heimatlosen zwischen ihnen bestehende Verhältnis auf eine möglichst einfache und leicht zu handhabende Grundlage zu stellen, und so ein allgemeines deutsches Heimatrecht vorzubereiten.

Danach verpflichteten sich die vertragschließenden Staaten, diejenigen Ausgewiesenen, welche noch fortdauernd ihre Angehörigen (Untertanen) sind, sowie ihre vormaligen Staatsangehörigen, auch wenn sie die Untertanenschaft nach der inländischen Gesetzgebung bereits verloren haben, solange, als sie nicht dem anderen Staate nach dessen eigener Gesetzgebung angehören, auf Verlangen des anderen Staates wieder zu übernehmen.

Ist jedoch die Person[4]), deren sich der eine der vertragschließenden Staaten entledigen will, zu keiner Zeit einem anderen der kontrahierenden Staaten als Untertan angehörig gewesen, so ist unter ihnen derjenige zur Übernahme verpflichtet, in dessen Gebiet der Auszuweisende nach zurückgelegtem 21. Lebensjahr sich zuletzt 5 Jahre

---

[1]) Zoepfl a. a. O. S. 22 ff. II. § 291, insbes. § 292 S. 22 ff.

[2]) So hatte sich z. B. in Preußen die Zahl der konservativen Abgeordneten in diesem Jahrzehnt der Reaktion von 1849—1858 mehr als verdreifacht. (Plate: Handb f. d. Preuß. Abgeordnetenhaus. Berlin 1904 S. 190 ff).

[3]) Hirth, Annalen 1868 a. a. O. S. 478 u. Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 245 u. 254.

[4]) Ebenda, Annalen 1868 § 1 u. 2.

hindurch aufgehalten oder sich verheiratet und mit seiner Ehefrau unmittelbar nach der Eheschließung sechs Wochen eine gemeinsame Wohnung innegehabt hat oder dort geboren ist. Trifft aber keiner der angeführten Fälle zu, so muß der Staat, in welchem der Heimatlose sich aufhält, denselben behalten.

Eine Ergänzung der Gothaer Konvention bildet die Eisenacher Übereinkunft vom 11. Juli 1853,[1]) wodurch die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehöriger gegenseitig geregelt wird. Danach vereinbaren die vertragschließenden Staaten, dafür zu sorgen, daß in ihrem Staatsgebiet den hilfsbedürftigen Angehörigen anderer Staaten, welche der Kur oder Verpflegung bedürfen, ihnen diese nach denselben Grundsätzen wie bei eigenen Untertanen solange zuteil werden soll, bis ihre Rückkehr in den zur Übernahme verpflichteten Staat ohne Nachteile für ihre eigene und die Gesundheit anderer erfolgen kann. Im Schlußprotokoll[2]) verpflichteten sich die beteiligten Regierungen, die Zahl der Heimatlosen möglichst zu vermindern, darum ihren Untertanen die Erlaubnis zur Auswanderung in einen anderen deutschen Staat nicht eher zu erteilen, bis die Aufnahme in den letzteren gesichert ist. Damit sollte jener traurige Zustand beseitigt werden, bei dem ein Individuum von Land zu Land oft lange hin und her geschoben wurde, bis es endlich eine Stätte fand, die es wieder „Heimat" nennen durfte.

Doch waren alle diese Maßnahmen nur ein Tropfen auf den heißen Stein, denn eine grundlegende Regelung dieser Verhältnisse konnte nur die Gewährung der Freizügigkeit bringen, die alle trennenden Schranken zwischen den deutschen Einzelstaaten beseitigte.

Während der Gothaer Vertrag noch von den Gedanken ausging, daß alle Deutschen außerhalb ihres Heimatsstaates Ausländer sind, sprach Art. 3 der norddeutschen Bundesverfassung[3]) durch die Einführung des Bundesindigenats den Grundsatz der völligen Gleichberechtigung aller Bundesangehörigen im ganzen Bundesgebiet aus

---

[1]) Hirth, Annalen 1868 a. a. O. S. 481 u. Sten. Ber. d. verfassungsgebenden Reichst. 1867 S. 244 u. 254.

[2]) Hirth, Annal. 1868 S. 282.

[3]) Er lautet: „Für den ganzen Umfang des Bundesgebiets besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch inbetreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. In der Ausübung dieser Befugnis darf der Bundesangehörige weder durch die Obrigkeit seiner Heimat, noch durch die Obrigkeit eines anderen Bundesstaates beschränkt werden. — Diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband betreffen, werden durch den oben ausgesprochenen Grundsatz nicht berührt. (cf. Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze I, S. 8).

auch hinsichtlich des Aufenthalts, wodurch die willkürlichen Ausweisungen fortan ausgeschlossen wurden.

Begründet so Art 3 der norddeutschen Bundesverfassung die interterritoriale Niederlassungsfreiheit, indem er die damals selbst noch innerhalb der preußischen Monarchie, besonders zwischen den älteren und neueren Provinzen und zwischen den letzteren untereinander bestehenden Ungleichheiten beseitigt,[1]) so führt das Gesetz vom 1. November 1867 im Gebiet des Norddeutschen Bundes die interkommunale Freizügigkeit ein.

Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, daß auch die konservativen Parteien des norddeutschen Reichstags für das Freizügigkeitsgesetz ebenso wie vorher für das Paßgesetz stimmten und sich jetzt nicht mehr den Forderungen einer starken liberalen Mehrheit verschlossen.[2])

Das so durch die Mitarbeit der bisher reaktionären Kreise zustande gekommene Freizügigkeitsgesetz läßt die mit der Zugfreiheit im engen Zusammenhange stehenden Verhältnisse des Heimatsrechts,

---

[1]) Bezüglich der Freizügigkeit bestanden zwischen den neu erworbenen Provinzen die größten Unterschiede. So herrschte in Schleswig-Holstein absolute Zugfreiheit, welche sich im allgemeinen auch auf Ausländer erstreckte. Die bereits erwähnte Hannoversche Domizilordnung von 1827 dagegen verlangte zur Erwerbung des Wohnrechts die besondere Aufnahme in den Gemeindeverband, oder angeborenes Wohnrecht, oder ein Dekret der Staatsregierung und stellte dafür eine Reihe schwieriger Bedingungen und Voraussetzungen auf. In Kurhessen bestand nach der Gemeindeordnung von 1834 die Vorschrift, daß keine Gemeinde gezwungen werden kann, dauernden Aufenthalt zu gestatten, wenn der Zuziehende nicht vorher Staatsbürger wird, wozu er vorher den gesetzlichen Vermögensnachweis zu liefern habe. Vorübergehender Aufenthalt konnte nur zum unselbständigen Gewerbebetrieb gestattet werden. Ebenso war in Nassau der dauernde Aufenthalt an die Bedingung der Gemeindeangehörigkeit geknüpft. In Frkf. a. M. herrschte das direkte Gegenteil der persönlichen Zugfreiheit: Der Nichtfrankfurter hatte dort nicht die geringste Niederlassungsbefugnis. (cf. Sten. Ber. d. Reichst. 1867, Aktenst. Nr. 109 S. 189 d. Anl. u. Sten. Ber. d. Reichst. 1868 I. Bd. S. 140 u. 141.)

[2]) Den Umschwung in den Anschauungen des feudalen Kleinjunkertums, der notwendig war, um das große Reformwerk des Norddeutschen Bundes durchzuführen, läßt ein Aufruf vom 24. Oktober 1867 erkennen, der die Namensunterschriften von 32 Altkonservativen trägt und eingangs lautet: „Die konservative Partei [ist von der] Überzeugung durchdrungen, daß auch sie inmitten der Bewegung der Zeit steht und den veränderten politischen Verhältnissen Rechnung zu tragen hat . . ."

Es folgte alsbald auch ein Aufruf der Freikonservativen am 27. Okt. 1867 der die den neuen Geist kennzeichnenden Sätze enthält: „ . . Nur die Krone eines freien Landes gebührt unseren Fürsten; sein Thron ruht am sichersten auf dem Willen *freier* Männer . . . Den Abschluß freiheitlicher Entwickelung suchen und finden wir in der Selbstverwaltung aller Gliederungen des Volkes . . .

Wir erstreben daher die Sicherung selbständigen Lebens in Haus und Hof, in Beruf und Gewerbe, unter Arbeitern und Arbeitgebern, in Kunst und Wissenschaft, in Stadt und Land, in Kreis und Provinz . . .

So wollen wir, daß unbeschadet der Einheit und obersten Aufsicht des Staates sich innerhalb desselben alle lebendigen Teile in *freier Selbstbestimmung* bewegen." (cf. L. Parisius, Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck, Berlin 1878 S. 111/112.)

des Gemeinde- und Staatsbürgerrechts, sowie des Gewerbebetriebs unberührt, denn die Motive zu diesem Gesetzentwurf betonen ausdrücklich:[1]) „So wünschenswert es auch gewesen wäre, wenn das gegenwärtige Gesetz zugleich die gewerbliche Freizügigkeit und eine durchgreifende Ordnung der Heimatverhältnisse hätte umfassen können, so sind doch die Schwierigkeiten, welche in diesen beiden Beziehungen einer allgemeinen und gleichmäßigen gesetzlichen Regelung zur Zeit noch entgegenstehen, zu groß, als daß es sich empfehlen möchte, mit dem Erlaß eines Gesetzes über die persönliche Freizügigkeit so lange zu warten, bis auch ein allgemeines Heimatgesetz und eine gleichmäßige Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund erlassen werden können."

Jeder Bundesangehörige hat fortan das Recht,[2]) innerhalb des Bundesgebiets an jedem Orte sich aufzuhalten oder sich niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist; ferner an jedem Orte Grundeigentum zu erwerben und umherziehend oder am Aufenthaltsorte Gewerbe aller Art zu betreiben unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

In der Ausübung dieser Befugnisse darf kein Bundesangehöriger, soweit nicht das Gesetz Ausnahmen ausdrücklich zuläßt, weder durch die Obrigkeit seiner Heimat, noch durch die Obrigkeit des Ortes, wo er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert, oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden.

Keinem Bundesangehörigen soll seines Glaubensbekenntnisses willen oder wegen fehlender Landes- oder Staatsangehörigkeit der Aufenthalt, die Niederlassung, der Gewerbebetrieb oder der Erwerb von Grundeigentum verweigert werden,[3]) und es sind die Gemeinden nicht mehr befugt, von Zuziehenden eine besondere Abgabe zu erheben.

Die Befugnis zur Versagung des Aufenthalts wird in der Hauptsache auf den erkennbaren Zustand dauernder Hilfsbedürftigkeit beschränkt. Ein Ausweisungsrecht steht der Gemeinde gegen neu Zugezogene nur dann zu, wenn sich für dieselben die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung aus anderen Gründen als wegen nur vorübergehender Arbeitsunfähigkeit ergibt, bevor sie in der Gemeinde armenrechtliche Zugehörigkeit erworben haben. Keinesfalls aber berechtigt die Besorgnis vor zukünftiger Verarmung die Gemeinde zur Zurückweisung eines neu Zuziehenden.

Die tatsächliche Ausweisung aus einem Ort darf bei vorliegenden Gründen nicht eher erfolgen, bevor nicht entweder die Annahme-

[1]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, Aktenst. Nr. 50 S. 120 d. Anl.; Akenst. Nr. 109 S. 186 u. 187.

[2]) § 1 des Ges.

[3]) In Mecklenburg war bisher Staatsbürgern katholischen oder jüdischen Glaubens nicht gestattet, Grundeigentum zu erwerben. Ja, die Juden durften in Wismar u. Rostock nicht einmal wohnen. Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 548.

erklärung der in Anspruch genommenen Gemeinde oder eine wenigstens einstweilen vollstreckbare Entscheidung über die Fürsorgepflicht erfolgt ist.[1])

Die Regelung jener Fälle, in welchen die Übernahmepflicht zwischen verschiedenen Bundesstaaten strittig ist, erfolgt auf Grund der Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851 und der zur Ausführung derselben später getroffenen Vereinbarungen. Bis zur Übernahme seitens des verpflichteten Staates ist danach der Aufenthaltsstaat zur Fürsorge für den Auszuweisenden am Aufenthaltsorte nach den für die öffentliche Armenpflege in seinem Gebiet gesetzlich bestehenden Grundsätzen verpflichtet.[2])

Die sicherheitspolizeilichen Freizügigkeitsbeschränkungen kommen zur Anwendung einmal Personen gegenüber, welche unter Polizeiaufsicht stehen, sodann gegen jene, die in einem Bundesstaat innerhalb der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettelns oder wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind. Diesen kann der Aufenthalt in jedem anderen deutschen Staate von der Landespolizeibehörde verweigert werden. Hingegen ist die polizeiliche Ausweisung Bundesangehöriger aus dem Orte ihres dauernden oder vorübergehenden Aufenthalts in anderen als den durch dieses Gesetz vorgesehenen Fällen unzulässig.[3])

Damit sind endlich die Beschränkungen in der freien Wahl des Aufenthalts beseitigt, so daß fortan für das gesamte Bundesgebiet und für alle seine Angehörigen ein einheitliches Niederlassungsrecht besteht, wodurch im Volke das Gefühl der Einheit und Zusammengehörigkeit gestärkt wird. Besonders für die Arbeiter ist dieses Gesetz von der größten Bedeutung, indem es ihnen jetzt möglich ist, ihre Arbeitskräfte zum eigenen Vorteil besser auszunutzen als bisher.

Allerdings brachte dieses Gesetz, zu dem dann als wesentliche Ergänzung noch das Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868 hinzutrat,[4]) vorerst im allgemeinen nur die persönliche Zugfreiheit,[5]) wenn es auch die allseitig gewünschte wirtschaftliche Freizügigkeit für alle diejenigen

[1]) § 6. Abs. 2 d. Ges. u. Sten. Ber. d. R. 1867 S. 559 u. 560.

[2]) § 7 Abs. 2 d. Ges.

[3]) § 12 d. Ges. u. Sten. Ber. 1867 S. 557 u. 558, wo Abg. v. Unruh die Polizeiwillkür schildert, die unter dem Berliner Polizeipräsidenten v. Hinckeldey herrschte, der gestützt auf eine angeblich frühere Kabinettsordre in den Jahren 1848—49 eine Anzahl entlassener Kriegsreservisten aus Berlin auswies, die nach ihrer Dienstleistung auf Grund des im Jahre 1842 erschienenen Niederlassungsgesetzes dort ihren Wohnsitz genommen hatten.

[4]) B. G. Bl. 1868 S. 149/150.

[5]) In der zur Beratung dieses Gesetzes bestimmten Kommission wurde mehrfach gefordert, mit der persönlichen Zugfreiheit zugleich auch die wirtschaftliche durchzuführen, und man betrachtete es als einen Mangel, daß für letztere nach wie vor die Gesetzgebung der einzelnen Territorien mit ihren mehr oder minder zahlreichen Beschränkungen maßgebend bleiben sollte. (Sten. Ber. 1867, Aktenst. Nr. 109, S. 186 d. Anl.)

Berufe in sich schloß, die nicht mit ihrem Geschäftsbetrieb innerhalb der durch das Konzessionswesen, den Zunftzwang, sowie die durch privatrechtliche Bann- und Zwangsrechte gezogenen Schranken standen, so namentlich für alle jene, welche ihre Kräfte in Handel und Industrie, in Bergbau und Landwirtschaft usw. verwendeten. Und dieser Prozentsatz bildete doch bei weitem die Mehrzahl der fluktuierenden Bevölkerung.[1])

Immerhin blieb noch die wichtige gesetzgeberische Aufgabe zu lösen, die gewerbliche Freizügigkeit in ihrer gesamten Ausdehnung zur Durchführung zu bringen. Denn nur mit der vollen persönlichen und wirtschaftlichen Freiheit war die Möglichkeit gegeben, daß die Bewegung und Ausgleichung der Arbeitskräfte stattfinden und damit auch die Produktion sich normal entwickeln konnte. Die Lösung dieser schwierigen Aufgabe brachte die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund.

---

1) Sten. Ber. 1867, Aktenst. Nr. 109. S. 187 d. Anl.

II. Die Einführung der Gewerbefreiheit durch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869.

Literatur:

Stenographische Berichte des Reichstags 1868 über die „Not-Gewerbeordnung" für den Norddeutschen Bund.

Gesetz vom 8. Juli 1868 betreffend den Betrieb der stehenden Gewerbe. B. G. Bl. 1868.

Stenographische Berichte des Reichstags 1869 über die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes.

Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869. B. G. Bl. 1869.

Binding, K., Deutsche Staatsgrundgesetze, H. I., 2 Aufl., Leipzig 1898: Verfassung des Norddeutschen Bundes, Art. 3 u. 4.

Boehmer, J. Fr., Codex Diplomaticus Moenofrankofurtanus. Urkundenbuch der Reichsstadt Frankfurt a. M., Teil I. Frkf. a. M. 1856.

Böhmert, V., Beiträge zur Geschichte des Zunftwesens. Leipzig 1862,

— Freiheit der Arbeit! Beiträge zur Reform der Gewerbegesetzgebung. Bremen 1858.

Braun, K., Für Gewerbefreiheit und Freizügigkeit durch ganz Deutschland. Frkft. a. M. 1860.

Conrad-Lexis, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. IV, 3. Aufl. 1909, Art.: Gewerbegesetzgebung in Deutschland, Innungen.

v. Delbrück, Rudolf, Lebenserinnerungen, 1. u. 2. Aufl., 2. Bde. Leipzig 1905.

Grambow, L., Die deutsche Freihandelspartei zur Zeit ihrer Blüte. Halle 1903.

Gierke, O., Das deutsche Genossenschaftsrecht. 4 Bde., Berlin 1868.

Hirth, G., Staatshandbuch I. 1868.

Preußische Jahrbücher, Bd. 24, 1869.

Rentzsch, H., Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre. Artikel: Konzessionen, gelehrte Gewerbe, Gewerbefreiheit, Innungen, Prüfungen.

Risch, T., Zunft, Gewerbefreiheit, gewerbliche Vereine. 2. Auflage Berlin 1845.

v. Rohrscheidt, K., Vom Zunftzwang zur Gewerbefreiheit. Berlin 1898.

Roscher, W., Geschichte der Nationalökonomik. München 1874.

Schmoller, G., Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe im 19. Jahrhundert, Halle 1870.

— Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte, besonders des Preußischen Staates im 17. und 18. Jahrhundert. Leipzig 1898.

— Zur Sozial- und Gewerbepolitik der Gegenwart. Leipzig 1890.

Sombart, W., Die deutsche Volkswirtschaft im 19. Jahrhundert. Berlin 1903.

Thudichum, Fr., Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte. Berlin 1863 ff. Darin: K. Braun, Studien über Freizügigkeit. 1863, III. V. Böhmert, Baugewerbe und Baupolizei. 1865, III.

Wehrmann, C., Die älteren Lübeckischen Zunftrollen. Lübeck 1864.

Nachdem durch das Bundesgesetz vom 1. November 1867 die persönliche Zugfreiheit eingeführt war, galt es, auch das Erwerbsleben von seinen bisherigen Fesseln, von den Zunftprivilegien und vom Konzessionswesen zu befreien; denn die Wohlfahrt der Freizügigkeit mußte nur eine halbe bleiben, wenn nicht mit dem Rechte zu wohnen auch das Recht, nach freier Wahl ein Gewerbe zu betreiben, wenigstens bis zu einem gewissen Grade geregelt worden wäre. „Wir sind gar nicht mehr den wirtschaftlichen Aufgaben gewachsen, die uns gestellt sind, ohne volle Entfesselung der wirtschaftlichen Tätigkeit", führte Abg. Schulze-Delitzsch im Reichstage aus,[1] „darum entschließe man sich zu diesem Schritte der unbedingten Freigebung der Gewerbe, wo nicht die ernstlichsten Gründe des Staatswohls oder anderer Art eingreifen".

Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten wie z. B. England und Frankreich, gelang es Deutschland erst sehr spät, sich von den das Wirtschaftsleben hemmenden Beschränkungen zu befreien, und so steckte es am Ende des 18. Jahrhunderts noch tief im Zunftzwang, wenn auch immer mehr Stimmen laut wurden, welche die

[1]) Sten. Ber. d. Reichst. 1869, S. 135.

Abschaffung dieser mißlichen Zustände forderten. Etwa seit den 70er Jahren erhoben sie sich, durch die Lehre der Physiokraten, und später durch Adam Smith, beeinflußt. Man verlangte nicht gleich die volle Gewerbefreiheit, sondern forderte vorerst nur die Beseitigung einzelner besonders krasser Übelstände.

Ihren ersten Einzug hielt die Gewerbefreiheit in Deutschland mit dem französischen Recht in den von Frankreich besetzten westdeutschen Gebieten, so auf dem linken Rheinufer, in Westfalen, Hannover, Kurhessen und Oldenburg, obwohl letztere drei Staaten sie bald nach der Befreiung von der Fremdherrschaft wieder abschafften. Die legitime Anerkennung erhielt diese Gesetzgebung zuerst durch die von liberalem Geiste erfüllten Edikte des Freiherrn von Stein[1]) in den Jahren 1810 und 1811 in Preußen, welche den Grundsatz verkündigten, daß die Befreiung der Gewerbe von ihren drückenden Fesseln durchgeführt und den Untertanen vollkommene Gewerbefreiheit gewährt werden müsse, um so das Gesamtwohl der Nation auf wirksame Weise zu fördern.

Dem Gesetz über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer vom 2. November 1810[2]) trat jenes über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe vom 7. September 1811 ergänzend zur Seite, nach denen der Betrieb eines Gewerbes künftig nur von der Lösung eines Gewerbescheins abhängig sein sollte, für welchen eine entsprechende Steuer zu zahlen war. Der Gewerbeschein wurde für je ein Jahr ausgestellt und durfte keinem versagt werden, welcher ein Attest der Polizeibehörde seines Ortes über seinen rechtschaffenen Lebenswandel beibrachte. Nur bei solchen Gewerben, aus deren ungeschicktem Betriebe leicht Gefahren für das Publikum erwachsen konnte, oder welche eine öffentliche Beglaubigung der Unbescholtenheit erforderten, sollte die Genehmigung nur dann erteilt werden, wenn der Bewerber zuvor den Besitz der erforderlichen Eigenschaften auf die vorgeschriebene Weise nachgewiesen hatte. Als Gewerbetreibende dieser Art galten insbesondere Sanitätspersonen, Justizkommissarien, Notare, Schiffer, Lotsen und Bauhandwerker. Der Zunftzwang wurde aufgehoben, die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen für ablösbar erklärt, und so der liberale Grundsatz der Gewerbefreiheit in Preußen verwirklicht.

Die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung fand in den übrigen deutschen Territorien ein halbes Jahrhundert lang nur wenig Anklang und zögernde Nachfolge, und es blieb zunächst auch in den süd- und westdeutschen Staaten, die lange vor Preußen eine Verfassung erhalten hatten, bezüglich der gewerblichen Verhältnisse meist alles beim

---

[1]) Geschäftsinstruktion vom 26. Dez. 1808. Gewerbesteueredikt v. 2. Nov. 1810 (Pr. Ges. Samml. 1810—11 S. 79 ff), abgeändert v. 30. Mai 1820. (Pr. Ges. Samml. 1820 S. 147 ff). Ges. betr. die poliz. Verh. d. Gewerbe v. 7 Sept. 1811. (Pr. Ges. Samml. 1810—11 S. 263 ff).

[2]) Pr. Ges. Samml. 1810—11 S. 79.

alten, weil der Einfluß der liberalen und demokratischen Abgeordneten in den Kammern bewußt zurückgedrängt wurde.

In Preußen selbst trat — wie schon einleitend angedeutet wurde — mehr als 30 Jahre nach jenem freiheitlichen Aufschwunge, dem reaktionären Einfluß Metternichs zufolge, eine rückläufige Bewegung ein, die zunächst ihren Ausdruck in der Allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 fand,[1]) welche die Bildung von Innungen begünstigte und ihre Auflösung erschwerte. 1849 rangen dann unzufriedene Kleinmeister der Regierung die das Zunftrecht wieder herstellende Gewerbenovelle ab.[2]) Bindende Vorschriften über Lehrlings- und Gesellenzeit, das Erfordernis des Befähigungsnachweises für die meisten Handwerke durch die Gesellen- und Meisterprüfung, Abgrenzung der Beschäftigungsgebiete und Arbeitsbefugnisse der einzelnen Berufe gegen einander, Beschränkung des Handelsbetriebes mit Handwerkerwaren, Abschließung gegen das Ausland und ähnliche Fesseln waren so für das Gewerbe die Früchte des freiheitsdurstigen Sturm- und Drangjahres 1848. Um den Handwerkern den Kampf gegen die aufstrebende Großindustrie zu erleichtern, suchte man letztere nach dem Willen der Konservativen durch einschränkende Bestimmungen zu hemmen.[3])

Damit waren also die Wiederbelebungsversuche der alten Innungen mit ihren Beschränkungen zum Schaden der Volkswirtschaft geglückt; denn — um mit Schmoller zu reden[4]) — „nicht das Interesse des Handwerkerstandes, seine technische und soziale Fortbildung und Vereinigung zu gegenseitiger Unterstützung war die Triebfeder, sondern das Anstreben von Exklusivrechten, der Egoismus, wenn nichts Schlimmeres".

Zweifellos war jene Verordnung vom 9. Februar 1849 ein schwerer Mißgriff der preußischen Regierung, welche wieder unter dem erneut erstarkenden Einfluß der Konservativen stand, nachdem sich letztere schnell von ihrer ersten Überraschung der Märzrevolution erholt hatten, denn durch die zunehmende Vervollkommnung der Technik, durch den rastlosen Fortschritt der Großindustrie, durch das Anwachsen und die Verbindung des Kapitals mit der Unternehmungslust und dem Erfindertalent, sowie durch die schon jetzt die weitesten Länder umfassenden neuen Verkehrsmittel hatten die gewerblichen und industriellen Verhältnisse eine Gestalt angenommen, daß das von seinen historischen Voraussetzungen losgelöste Zunftwesen, der Prüfungszwang, die Abgrenzung der Gewerbetriebe und dergl. selbst in Handwerkerkreisen bald als drückende Last empfunden wurden.[5])

[1]) Pr. Ges. Samml. 1845, S. 41 und Gierke I S. 950.
[2]) Pr. Ges. Samml. 1849, S. 93.
[3]) Rud. v. Delbrück, Lebenserinnerungen II. S. 157.
[4]) Schmoller, Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe, S. 86 ff.
[5]) Preuß. Jahrb. 1869, 24. Bd. S. 357.

Überhaupt würde die Agitation gegen die Gewerbefreiheit ihr Ziel kaum erreicht haben, wenn nicht die Konservativen in gänzlicher Verkennung der Lage aus eigenem Parteiinteresse die Bewegung unterstützt hätten, welche von der Befriedigung des Handwerkerstandes eine wertvolle Verstärkung der staatserhaltenden Kräfte erwarteten.

Ähnlich wie in Preußen gaben auch die Regierungen von Hannover und Bayern der Forderung reaktionärer Kräfte nach, die Gewerbefreiheit ganz aufzuheben oder doch stark einzuengen. Alle übrigen deutschen Staaten aber brauchten diesen Schritt nicht erst zu tun, denn sie hatten zu allermeist die Gewerbefreiheit noch garnicht eingeführt.

So waren es in einem großen Teile Deutschlands bis weit über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus in der Hauptsache zwei Institutionen, welche den Inbegriff der damaligen Gewerbebeschränkungen ausmachten und die freie Entwickelung von Handel und Verkehr hemmten, nämlich der Zunftzwang und das Konzessionswesen, die endgültig erst durch die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes beseitigt wurden.

So unheilvoll auch der Einfluß der Zünfte in den letzten Jahrhunderten und bis in die neuere Zeit sich erwiesen hat, so läßt sich doch nicht leugnen, daß sie in der ersten Zeit ihres Bestehens in ökonomischer wie in sittlicher Beziehung vorteilhaft auf ihre Mitglieder gewirkt und viel dazu beigetragen haben, das Handwerk zu einer ehrenvollen Beschäftigung zu erheben, „das Recht und die Ehre der Arbeit zur Anerkennung zu bringen"[1]) und ein leistungsfähiges Bürgertum heranzubilden, indem sie die ihnen gesetzlich verliehenen oder angemaßten Gerechtsame weniger zur Monopolisierung ihrer Gewerbe und zur Ausschließung der niederen Klassen, als vielmehr zur Erlangung einer geachteten politischen und sozialen Stellung benutzt haben. Wohlstand und Ansehen, Bildung und innere Tüchtigkeit, bürgerliche Tugenden und endlich die Herrschaft in den Städten errang der Handwerkerstand durch die zünftige Organisation.

Daß die Zünfte später, zum größten Teil wenigstens, so entarteten, ist nach unserer Auffassung wohl damit zu erklären, daß wir keine gemeinsame deutsche Rechtsbildung, keinen geeinten deutschen Staat seit dem 13. Jahrhundert hatten, daß eine einheitliche Gesetzgebung diese Dinge nicht ordnen konnte, daß einheitliche Reichsgesetze, wie sie im 16. Jahrhundert beispielsweise die französischen und englischen Könige gaben, bei uns nicht möglich waren.

So wurden die Zünfte seit dem 17. und 18. Jahrhundert immer mehr die Förderer des herzlosesten Egoismus und des gehässigsten Brotneides und ein Hemmnis des gewerblichen Aufschwungs.[2]) Die Zunftverfassung war in einen toten Formalismus ausgeartet, und

---

1) Gierke, a. a. O. I. S. 358.
2) Böhmert, Beitr. a. a. O. S. 27—30. u. Gierke a. a. O. I. S. 359.

wo einst das Interesse der Stadtgemeinde die Normen vorgeschrieben hatte, thronte jetzt das geängstigte Selbstinteresse einer privilegierten Kaste der zünftigen Meister.

Ein anschauliches Bild vom damaligen Zunftwesen in Deutschland entwirft V. Böhmert in seiner bereits mehrfach zitierten Schrift „Freiheit der Arbeit!". Danach genügte der zünftige Lehrgang den neuen Anforderungen der Zeit nicht mehr und war für das Fortkommen des Einzelnen nur hinderlich.[1]) Der überflüssige Wanderzwang hemmte die gewerbliche Fortbildung der Gesellen und brachte schwere sittliche Gefahren mit sich. Insbesondere entsprachen die Meisterprüfungen den neuzeitlichen Anforderungen, dem raschen Fortschritt der Technik, nicht mehr[2]) und boten keine Garantie für das Fortkommen, sondern gaben nur Anlaß zur Parteilichkeit und Schikane und erforderten unnütze Zeit- und Geldopfer. Es kam jetzt nicht mehr darauf an, daß der Einzelne sein Handwerk gut verstand, sondern daß die Erlernung desselben im vorgeschriebenen Gleise vor sich ging. Das Meisterstück wurde immer weitläufiger und die mit ihm verbundenen Festlichkeiten wurden kostspieliger.[3]) Auf diese Weise wollte man das Meisterwerden erschweren und manchen tüchtigen Gesellen, wenn möglich, ganz davon abhalten. „Nicht geschicktere, sondern weniger Konkurrenten, weniger Meister und mehr Gesellen wollte man beim Gewerbe sehen, damit vermehrte Konkurrenz unter den Gesellen niedrigeren Gesellenlohn zur Folge habe."[4]) Deshalb arteten die Gesellenverhältnisse immer mehr aus und Unbotmäßigkeiten gegen die Meister wurden der Gegenstand immer häufigerer Klagen.

Dazu kommen die Streitigkeiten der Zünfte untereinander infolge der strengen Abgrenzung der jedem Handwerke zustehenden Beschäftigung.[5]) Man verbot dem Maurer zugunsten des Steinhauers, sich des Meißels zu bedienen, dem Glaser das Anfertigen von Fensterrahmen, dem Schreiner das Anschlagen von Schlössern und Bändern, und die Schneider prozessierten, sobald die Tuchhändler fertige Kleidungsstücke in ihrem Laden ausstellten. Einzelne In-

[1]) Böhmert, Freiheit der Arbeit! S. 22 ff.

[2]) Sten. Ber. d. Reichst. 1868. S. 535. Desgl. Aktenst. Nr. 43 S. 125 d. Anl.

[3]) Nach den von Boehmer publizierten Urkunden wurde die Erlangung des Meisterrechts, von der allgemeinen Bedingung des guten Rufs abgesehen, nur von der Bezahlung einer Geldabgabe abhängig gemacht. (Cod. dipl. Moen, S. 624, 625, 639, 640, 641, 642, 644, 645, 647.)

[4]) Unter dem Vorwand der Zunftehre erfand man daher die lächerlichsten Gründe für die Versagung des Eintritts in die Zunft. Man versagte den Kindern und selbst den Enkeln nicht bloß der Abdecker, sondern auch der Leinweber, Barbiere, Müller, Zöllner, Stadtknechte, Gerichtsdiener, Turm-, Holz- und Feldhüter, Totengräber, Nachtwächter, Gassenkehrer, Schäfer, Musikanten die Erlernung einer ehrlichen Kunst (cf. Gierke a. a. O. I. S. 918 f).

[5]) Schmoller, Umrisse a. a. O. S. 325.

nungen hatten förmliche Advokatenkassen, die ihrer Bestimmung gemäß verwendet, d. h. verprozessiert wurden.

Infolge dieser Mißwirtschaft bestand die große Gefahr der Schädigung des Konsumenten durch Zwangs- und Bannrechte auf den Einkauf bei bestimmten Produzenten angewiesen, mußten die Preise bezahlt werden, welche bei der fehlenden Konkurrenz nach freiem Ermessen der Meister festgesetzt wurden. Darum ist es erklärlich, daß der Ruf nach Beseitigung des Zunftzwanges immer lauter wurde, zumal auch die einsichtigeren Handwerker seine Abschaffung forderten. Insbesondere waren es die wirtschaftlichen Vertreter des deutschen Liberalismus, die deutschen Freihändler, welche auf den volkswirtschaftlichen Kongressen ihre Stimme gegen die entarteten Zünfte als einer überlebten Institution erhoben, für freie Konkurrenz eintraten und nicht eher ruhten, bis ihre Forderungen durch Einführung der Gewerbefreiheit erfüllt waren. So wurden diese die großen Wegebereiter für das Reformwerk des Norddeutschen Bundes. Die Freihändler forderten jedoch nach einem Beschlusse des IV. Kongresses,[1]) ähnlich wie später die Konservativen bei der Beratung über die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes, aus mehrfachen Erwägungen nicht die gänzliche Beseitigung der Zünfte, denn diese besaßen zumeist eigenes Vermögen, so daß die einfache Aufhebung mit großen Schwierigkeiten verbunden gewesen wäre.[2]) Man erstrebte vielmehr ihre Weiterbildung, damit sie als Genossenschaften bei voller Gewerbefreiheit und Selbstverwaltung die gedeihlichsten Früchte tragen könnten, d. h. ohne Eintritts- und Prüfungszwang, mit ungeschlossener Mitgliederzahl, ohne die Befugnis, Nichtmitglieder zu Beiträgen heranzuziehen, entkleidet ihrer öffentlichrechtlichen Befugnisse (wie Schiedsgerichte, Bestimmungen über Lehrlings- und Dienstverhältnisse und Bannrechte) und keinem Sonderrecht unterstehend, sondern den allgemeinen gesetzlichen Normen über Vereinswesen, Lehr- und Dienstverträge. Insbesondere aber sollte die Organisation der Gewerbetreibenden fortan nicht mehr durch staatlichen Zwang und obrigkeitliches Privileg geregelt werden, vielmehr aus sich selbst heraus eine gemeinsame Interessenvertretung schaffen unter Verzicht auf besondere Vorrechte und frei von obrigkeitlicher Einmischung.[3]) Es sind das Bestrebungen, welche dann in der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes ihre Verwirklichung fanden.

Neben dem Zunftzwang bedeutete das Konzessionssystem ein wesentliches Hindernis für die freie Ausübung der Gewerbe, weil es unmittelbare Eingriffe der administrativen Gewalt in das Erwersleben gestattete. Seine Grundlage war das Ermessen der Behörden.[4])

---

1) Verhandl. d. IV. Kongr. S. 56.

2) Ebenda S. 52 u. 53 u. Sten. Ber. 1869. S. 143.

3) Verhandl. d. III. Kongr. S. 9.

4) Böhmert b. Rentzsch a. a. O. S. 163 u. in „Freiheit der Arbeit"! S. 57—58.

Danach sollte, entgegen liberalen Grundsätzen, nicht die freie Wahl und das eigene Interesse der Arbeitenden, sondern nach konservativer Auffassung der Obrigkeit über die Benutzung der verschiedenen Gelegenheiten zum industriellen Betrieb entscheiden. So betrachteten beispielsweise die Motive zum Entwurf einer Gewerbeordnung für das Königreich Bayern im Jahre 1859 das Recht der Verleihung von Gewerbebefugnissen jeder Art als Ausfluß der Souveränität des Landesherren und der Staatsgewalt als eines ihrer wichtigsten Attribute[1]) und bezeichnete die Oberaufsicht und Leitung der gesamten Landesindustrie von seiten der Regierung als wichtige Staatszwecke. In demselben Entwurf wurde ein Festhalten an dem ersten Grundprinzipe proklamiert, daß die von dem Staate zu erlassenden Vorschriften über diejenigen Bedingungen, unter denen die selbständige Ausübung eines Gewerbes stattzufinden habe, die Grundlage einer Organisation der industriellen Arbeit des ganzen Volkes bilden müsse.

Darum ist es zu verstehen, daß im Laufe der Zeit die Gewerbekonzessionen, einen solchen Umfang angenommen hatten, daß alsbald die staatliche Erlaubnis zum Gewerbebetrieb die Regel, der freie Erwerb aber nur die geduldete Ausnahme bildete. Daß bei dieser Bevormundung des gesamten deutschen Wirtschaftslebens an eine freie Entwickelung fußend auf einer gesunden Konkurrenz nicht zu denken war, liegt auf der Hand, zumal die Ausübung der Konzession scharf überwacht und polizeilichen Eingriffen Tür und Tor geöffnet war.[2]) Böhmert bezeichnet daher das Konzessionswesen, das einst aus der löblichen Absicht heraus geschaffen worden war, um neuen Gewerben und dem großkapitalistischen Fabrikbetriebe die Entwickelung gegenüber dem zünftigen Handwerk zu ermöglichen, in seiner ungesunden Ausweitung als eine noch lästigere und ungerechtere Beschränkung[3]) wie der Zunftzwang sie darstellt. „Es hemmt die Produktionskraft des Volkes, hält die Entwickelung der Gewerbe auf, verteuert die Staatsverwaltung und ist dem Entstehen eines gesunden und selbständigen Bürgertums schädlich".[4])

Anlaß zu schweren Bedenken gegen das Konzessionswesen gab den Liberalen vor allem die Entscheidung der Bedürfnisfrage durch die Behörden. Man wandte auf den volkswirtschaftlichen Kongressen

---

[1]) Rentzsch a. a. O. S. 159.

[2]) Rentzsch a. a. O. S. 164 führt folgendes klassisches Beispiel des Konzessionsunfugs an: Der Magistrat eines bayrischen Ortes verweigerte i. J. 1858 die nachgesuchte Konzession zur Bereitung von Apfelwein mit der Begründung, daß einmal in N. seither alle Welt Bier getrunkeu habe, daß sodann der Apfelwein aus Mangel an Konkurrenz vielleicht nicht gut werde hergestellt werden, und daß endlich die Bereitung des Apfelweins möglicherweise zu einer großartigen Ausfuhr führen und sodann der Obrigkeit die Mittel zur Beaufsichtigung fehlen könnten.

[3]) Verhandl. d. III. Kongr. S. 11.

[4]) Böhmert, Freiheit der Arbeit! S. 62 u. 65, desgl. Sten. Ber. d. Reichst. 1869, S. 136.

dagegen ein, daß diesen, zumal den höheren, vom Ort der fraglichen Verhältnisse entfernteren Behörden garnicht möglich sei, im einzelnen Falle das lokale Bedürfnis richtig zu beurteilen, die Solidität des neuen Unternehmens zuverlässig zu prüfen und zu ermitteln, ob seine Zulassung nicht die bestehenden Gewerbe gefährde, andererseits ob die örtlichen Konkurrenzverhältnisse ihm die Rentabilität auch ermöglichen. Zudem sei das Publikum vielfach geneigt, in der staatlichen Konzession eine Empfehlung für die Solidität des Unternehmens, der Unternehmer selbst darin eine Garantie für sein Fortkommen zu sehen.[1])

Dazu kommt noch, daß Publikum und Unternehmer bei diesem System dem Wirtschaftsleben passiv gegenüberstehen, sich ganz der behördlichen Fürsorge überlassen, ohne selbst zu planen, neue Wege zu suchen, um so für ihren Teil das Wirtschaftsleben zu fördern, weshalb die Motive zum Oldenburgischen Gesetzentwurf einer Gewerbeordnung mit Recht bemerken:[2]) „Wenn die Regierung zur Errichtung einer Anstalt die Genehmigung erteilt, so übernimmt sie eine, wenn auch nicht förmliche, so doch moralische Garantie für dieselbe . . ." „Das Publikum wird in der Genehmigung seitens der Staatsbehörde doch leicht eine Billigung des Unternehmens selbst erblicken. Eine eingehende Prüfung, namentlich eine Untersuchung der Sicherheit der Anstalt, wie sie erforderlich wäre, wenn dem Publikum durch die Genehmigung wirklich ein Schutz gegen Täuschungen gewährt werden sollte, vorzunehmen ist die Regierung aber nur selten imstande . . . Die Verwaltung kann daher nur wünschen, ausdrücklich einer Verantwortung überhoben zu werden, welche sie nicht zu übernehmen vermag, weil sie nicht imstande ist, alle Verhältnisse zu prüfen und zu überwachen."

Ebenso ist die Erhebung der hohen Gebühren, welche vor Beginn des Konzessionsgewerbes entrichtet werden mußten, entschieden zu verurteilen; denn dadurch wurde es unbemittelten Bewerbern unmöglich gemacht, ein Gewerbe zu beginnen, weil sie die Kosten der Konzessionierung nicht aufbringen konnten. Zudem ist die Erhebung dieser Gebühren durch nichts gerechtfertigt; denn sollte damit eine Steuer bezahlt werden, so war sie ungerecht, weil diese mindestens doch erst dann fällig wurde, wenn sich der Gewinn aus dem Gewerbe überblicken ließ.

In Anbetracht dieser Gefahren, welche dem Publikum, dem Unternehmer und damit dem gesamten Wirtschaftsleben erwuchsen, forderten die Liberalen im bewußten Gegensatz zur konservativen Auffassung: es sollte freies Schaffen an die Stelle staatlicher Bevormundung treten[3]) und das Wirtschaftsleben der oft willkürlichen und

---

[1]) Verhandl. d. III. Kongr. S. 61—62 u. Böhmert, Freiheit der Arbeit! S. 65—66.

[2]) Rentzsch, a. a. O. S. 168.

[3]) Verhandl. d. III. Kongr. S. 60; Rentzsch a. a. O. S. 163.

mit den Personen wechselnden Verwaltungspraxis entzogen, und soweit Beschränkungen im öffentlichen Interesse notwendig waren,[1]) nach dem Beispiele Englands und Frankreichs durch gesetzlich festgelegte Normativbestimmungen geregelt werden.[2]) Befreiung von unnötigen Beschränkungen sollte die ungehinderte Konkurrenz aller ermöglichen und jeden Einzelnen dazu anhalten, von seinen körperlichen und geistigen Fähigkeiten von den technischen Fortschritten, von der Erkenntnis neuer Konsumtionsbedürfnisse schnell und vorteilhaft Gebrauch zu machen, um auf diese Weise durch eigenen Gewinn zugleich den Wohlstand der Allgemeinheit zu fördern und so in das Zusammenwirken der Menschenkräfte die nötige Harmonie zu bringen, welche durch das Eingreifen der Behörden bisher nur zu oft gefährdet worden war.

Deshalb trat der II. Kongreß deutscher Volkswirte 1859 in einer Resolution für die sofortige Einführung der Gewerbefreiheit ohne gesetzliche Zwischenzustände ein, während die Realberechtigten — ganz im Sinne der späteren Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund — entsprechend entschädigt und die notwendigen Gesetzesänderungen in jenen Ländern, wo politische Einrichtungen auf dem Zunftwesen fußten, vorgenommen werden sollten.

Dieser energische Kampf unserer liberalen Freihändler, den sie in Parlament und Versammlung um die wirtschaftliche Freiheit führten, war bald von Erfolg gekrönt. So brachte z. B. das im Jahre 1859 in Preußen gewählte Abgeordnetenhaus, welches im Gegensatz zu seinen konservativen Vorgängern auf allen Gebieten des Staatslebens liberalen Ansichten huldigte,[3]) in der Session von

[1]) Böhmert, Freiheit . . S. 163.

[2]) Verhandl. d. III. Kongr. S. 11, 60, 63.

[3]) Die Gesamtzahl der liberalen Abgeordneten im preußischen Abgeordnetenhause betrug nach O. Stille, „Die politischen Parteien in Deutschland“, Bd. II, S. 333:

Legislaturperiode	Gesamtzahl der Mandate	Zahl der Abgeordneten
1849	350	279
1849—1852	352	154
1852—1855	352	91
1855—1858	352	48
1858	352	57
1859—1861	352	195
1860	352	203
1861	352	210
1862	352	347
1862—1863	352	248
1863	352	276
1863—1866	352	247
1866	352	246
1866—1867	352	172
1867—1870	432	197

vgl. dazu die Zusammenstellung der konservativen Abgeordneten von 1849 bis 1870 S. 22, dieser Abhandlung.

1860 Anträge auf Abänderung der Gewerbeordnung und auf Beseitigung der Verordnung von 1849 ein, deren Ergebnis die Aufhebung und Milderung einer Reihe von Beschränkungen der Gewerbefreiheit durch die Annahme der diesbezüglichen Novellen im preußischen Landtage war, während die Gesetzgebung über die Innungen aufrecht erhalten wurde.[1]) Bereits auf dem VII. Kongreß im Jahre 1864 konnte daher Böhmert, dieser erfolgreichste Wortführer erklären,[2]) daß die Frage der Gewerbefreiheit in der Hauptsache als gelöst zu betrachten sei, weil seit 1860 eine Reihe norddeutscher Staaten diese teils eingeführt, teils vorbereitet hatten,[3]) und „weil die innere Freiheit des Güteraustausches im ganzen zollvereinten Deutschland es von selbst bedinge, daß keine Regierung und Volksvertretung die Verantwortung auf sich nehmen werde, ihre Angehörigen der Konkurrenz des Auslandes fernerhin mit gebundenen Händen auszuliefern".[4])

Aus diesem Grunde ging alsbald auch der Norddeutsche Bund daran, die Frage der Gewerbefreiheit für das ganze Bundesgebiet, wenn auch freilich vorerst nur durch ein Notgesetz, einheitlich zu regeln, indem der Bundesrat am 7. April 1868 dem Reichstage einen Gesetzentwurf vorlegte, dessen wesentlicher Zweck die allgemeine Regelung der gesetzlichen Bestimmungen über die Befugnisse zum Gewerbebetriebe auf der Grundlage der Entfesselung der wirtschaftlichen Kräfte und der Durchführung der gewerblichen Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebiets sein sollte. Indem die Gesetzesvorlage auf dieser Basis ein einheitliches Gewerberecht aufbaute, stellte sie zugleich die notwendige Übereinstimmung zwischen den bereits geltenden Gewerbegesetzgebungen und dem wirtschaftlichen Bewußtsein des Volkes her, das, wie wir gezeigt haben, im letzten Jahrzehnt durch die alljährlichen Kongresse deutscher Volkswirte geweckt und mächtig gefördert worden war. In weiten Volkskreisen hatte sich auf diese Weise der Grundsatz der Gewerbefreiheit allermeist durchgesetzt und auch da, wo dies noch nicht der Fall war, scheint es wohl mehr die Besorgnis vor etwas unbekanntem Neuen als die Zufriedenheit mit den bestehenden beschränkenden Bestimmungen gewesen zu sein, welche vereinzelt noch den Widerspruch gegen die gewerbefreiheitliche Entwickelung aufrecht erhielt.[5])

---

1) Rud. v. Delbrück, Lebenserinnerungen II, S. 158 u. 160.

2) Verhandl. d. III. Kongr. S. 11.

3) So bestand der freie Gewerbebetrieb außer in Preußen damals bereits im Königreich Sachsen, im Großherzogtum Hessen und in den sächsischen Fürstentümern mit Ausschluß von Reuß ä. L. In Kurhessen, Hannover und in Schleswig-Holstein herrschte ebenfalls bereits Gewerbefreiheit, die nur noch durch verschiedene auf Privatrechtstiteln beruhenden Privilegien und Bannrechte beschränkt war. Dagegen bestand in Mecklenburg, Lauenburg und Anhalt der alte Zunftzwang, wozu noch Bannrechte und sonstige Beschränkungen kamen. (Sten. Ber. d. R. 1867 Aktenst. Nr. 109 S. 186 d. Anl. u. Verh. d. R. 1868, S. 529.)

4) Grambow a. a. O. S. 35.

5) Sten. Ber. d. Reichst. 1868, Aktenst. Nr. 43. S. 125 d. Anl.

Während der Reichstagssession 1868 gelang es jedoch nicht, die umfassende Vorlage des Bundesrats[1]) in den Kommissionsberatungen erschöpfend zu behandeln, zumal Gegensätze hervortraten, welche nur durch eingehende Diskussionen zu einer Annäherung gebracht werden konnten. Andererseits erheischte die Dringlichkeit der Aufgabe wenigstens eine Teillösung.

So kam das Not-Gewerbegesetz vom 8. Juli 1868 zustande,[2]) das sich darauf beschränkte, einige grundsätzliche Bestimmungen für gewisse Teile des Gewerbes zu treffen, um aus den in den verschiedenen Staaten bestehenden Einrichtungen bezw. Gesetzen diejenigen Beschränkungen zu entfernen, welche der Durchführung der gewerblichen Freizügigkeit und der dadurch bedingten freieren Entwickelung des gewerblichen Lebens vornehmlich noch im Wege standen. Im übrigen ließ es das geltende Gewerberecht der Einzelstaaten noch unberührt.[3])

Diese durch das Not-Gewerbegesetz geschaffene Ordnung befriedigte niemanden,[4]) und es machte sich bald in höherem Maße das Bedürfnis geltend, aus dem auf diese Weise geschaffenen Provisorium herauszukommen und auf einer neuen Grundlage eine gesicherte Ordnung der gewerblichen Verhältnisse geschaffen, zumal, wie bereits angedeutet, eine Reihe norddeutscher Bundesstaaten die gewerblichen Verhältnisse für ihr Gebiet selbständig geordnet hatten, die mehr oder weniger von einander abwichen. Gerade die Notwendigkeit einer durchgreifenden und gleichmäßigen Regelung der diesbezüglichen Verhältnisse veranlaßte den Bundesrat unter Benutzung der bisherigen Vorarbeiten dem Reichstage bei seinem Zusammentritt 1869 einen neuen Entwurf vorzulegen. Er war liberaler gehalten als der vorjährige und wurde nach langer Beratung vielfach abgeändert und verbessert, einstimmig angenommen.

Die Konservativen gaben dabei in richtiger Erkenntnis der Zwecklosigkeit weiterer Opposition gegen die immer nachdrücklicheren Forderungen der Wirtschaftskreise ihre frühere Abneigung gegen die Gewerbefreiheit auf, wenn sie auch durchaus nicht alle Wünsche der Liberalen für berechtigt hielten. So wurden bei der Beratung der Gewerbeordnung die zum Zwecke des Befähigungsnachweises vorgenommenen Prüfungen von beiden Parteien hart umkämpft, die nach liberaler Ansicht immer nur eine mehr oder weniger einseitige Probe auf die Tüchtigkeit des Bewerbers darstellten und keine genügende Garantie für die späteren Leistungen in der Berufsausübung boten. Dagegen begründete der konservative Abgeordnete Wagener die Notwendigkeit der Prüfungspflicht. „Es ist der Zwang, das zu

[1]) Sie umfaßte in 10 Titeln 172 Paragraphen.

[2]) B. G. Bl. 1868, Nr. 32 S. 406—407.

[3]) Das Not-Gewerbegesetz wurde durch § 156 d. Gew. O. v. 21, 6. 1869 aufgehoben, weshalb wir hier dessen Einzelbestimmungen übergehen.

[4]) Sten. Ber. d. Reichst. 1869, Aktenst. Nr. 13, S. 106.

lernen, worüber man geprüft werden soll, es ist die Zucht in der Vorbereitung zur Prüfung, und deshalb legen wir den entschiedensten Nachdruck auf die Beibehaltung der Prüfung, weil eben darin die einzige Garantie gefunden wird, daß Zucht, Ordnung und Disziplin im Gewerbe erhalten bleiben.„[1])

Insbesondere wurde beim Baugewerbe das Konzessionssystem mit dem Prüfungszwang von den Liberalen für entbehrlich gehalten, weil nach ihrer Ansicht der freie Wettbewerb und das eigene Interesse des Bauunternehmers die gewissenhafte Ausführung des Baues besser garantiere als die staatlicherseits durch eine besondere Prüfung zuerkannte Berechtigung zum Bauen. Wirksame Abhilfe bisheriger Mißstände und eine Verminderung der Bauunglücke erwarteten sie vor allem von der materiellen, geistigen und sittlichen Hebung der Bauarbeiter und von der Steigerung ihres Verantwortlichkeitsgefühls, nicht aber von einer nach konservativer Ansicht notwendigen theoretischen Prüfung vor Erteilung der Baubefugnis. Auch hier gaben die Konservativen nach heftigen Debatten ihren ursprünglichen Widerstand auf, und es wurde die Prüfungspflicht im Baugewerbe abgeschafft.

Gründliche Reformen forderten die Liberalen für das Medizinalwesen, denn der ärztliche Beruf war damals noch mancherlei Beschränkungen unterworfen. So wurde bisher das Privilegium zur Ausübung der Heilkunde gegen gesetzlich normierte Taxen nur für das Gebiet der die Konzession erteilenden einzelnen Regierung verliehen. Hierzu kam in einigen deutschen Staaten noch eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit, indem innerhalb eines bestimmten Bezirks nur eine bestimmte Anzahl von Ärzten zugelassen wurde, ferner die Versagung der Dispensierfreiheit, wonach dem Arzt der freie Gebrauch seines Handwerkszeugs untersagt war. Dagegen forderten die liberalen Partein,[2]) daß den Ärzten, das Niederlassungsrecht nicht beschränkt werden dürfe, da die Regierung weder berufen noch in der Lage sei, die Bedürfnisfrage zu entscheiden, und daß ferner dem Arzte der freie Gebrauch seines Handwerkszeugs sowohl im Interesse der schnellen Beschaffung der Arzneien, als auch um die Wissenschaft durch methodische Beobachtung und exakte Forschung zu fördern, gestattet sein müsse. Allerdings gingen hier die liberalen Forderungen zu weit, da sie auch für den ärztlichen Beruf keinen allgemeinen Prüfungszwang gelten lassen wollten, weil nach ihrer Ansicht die Approbation keinerlei Garantie für die praktische Leistungsfähigkeit des Arztes biete, und das Publikum auch hier, ebenso wie bei anderen Gewerben, entscheiden werde.[3]) Gegen diese bedenkliche

---

1) Sten. Ber. d. R. 1868, S. 537.

2) Erstmalig war diese Forderung bereits auf dem V. Kongreß deutscher Volkswirte von den Freihändlern erhoben worden. (cf. Verh. d. V. Kongr. S. 187 ff.)

3) Sten. Ber. d. R. 1869, S. 301—305 u. 330.

Ansicht nahmen die Konservativen entschieden und mit gutem Recht im Interesse des öffentlichen Wohls Stellung und setzten ihre Forderung auf Beibehaltung der ärztlichen Prüfung durch. Hingegen sollte fortan das Niederlassungsrecht der Ärzte nicht mehr wie bisher beschränkt werden.

Mit besonderem Eifer waren die Konservativen bemüht, die Innungen in ihrem Wesen zu erhalten und sie unter Würdigung der neuentstandenen politischen und sozialen Notwendigkeiten fortzuentwickeln. „Kein Institut kann sich erhalten, ohne sich zu entwickeln", meinte der in jeder Beziehung konservative Graf von Kleist, „und das ist kein rechter Konservativer, der solchen Veränderungen widerstrebt, die verbessern, sondern der, welcher die Entwickelung und Entfaltung auch der alten Wurzeln anstrebt". Auch die liberalen Parteien waren bei den Verhandlungen grundsätzlich nicht gegen das Weiterbestehen der Innungen zum Zwecke der Förderung gemeinsamer gewerblicher Interessen, nur sollten dieselben ihres bisherigen öffentlichen Charakters und der ausschließlichen Berechtigungen, welche sich früher die Zünfte angemaßt hatten, entkleidet werden. Auf dieser Basis kamen die Bestimmungen über das Innungswesen zustande. Danach dauern alle gesetzlich bestehenden Korporationen von Gewerbetreibenden, also die Innungen und Zünfte, fort. Es soll jedoch fortan jedem freigestellt bleiben, ob er einer Innung beitreten will oder nicht, ohne dadurch in der Ausübung seines Berufs gehindert zu werden. Wer ein selbständiges Gewerbe betreiben will, braucht in der Regel nur der von den Landesgesetzen bestimmten Behörde Anzeige zu erstatten. Es kann aber in dieser Anzeigepflicht kaum eine Beschränkung der gewerblichen Freiheit gesehen werden, da sie nur dem Zwecke der Besteuerung dienen sollte.

Erregte Debatten entspannen sich über die Frage der Gründung neuer Innungen, die nach konservativer Ansicht nur mit ausdrücklicher Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörden erfolgen sollte. Dagegen wandten sich mit aller Entschiedenheit die Liberalen. Insbesondere wies Abgeordneter Schulze-Delitzsch darauf hin, daß die den Innungen zugedachten Aufgaben viel besser und vollständiger erfüllt werden könnten, wenn man diese Verbände aus ihrer Sonderstellung herausnehmen und dem System der freien Genossenschaften einordnen würde.[1]) Schließlich einigten sich die politischen Parteien dahin, neben den bestehenden auch den neu zu gründenden Korporationen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu geben. Es sollte aber den Staatsbehörden nur in einigen ausdrücklich hervorgehobenen Fällen eine Einwirkung auf dieselben zustehen[2]), während im übrigen ihre Beaufsichtigung den Gemeindeorganen übertragen wurde.

---

[1]) Sten. Ber. d. R. 1869, S. 493, 494 u. 527—528.

[2]) So müssen z. B. Innungsstatuten der höheren Verwaltungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden.

Weiter hebt die Gewerbeordnung alle ausschließlichen Gewerbeberechtigungen, alle Zwangs- und Bannrechte aus der Zeit des Zunftzwanges auf oder erklärt dieselben gegen eine angemessene Entschädigung für ablösbar. Das jede freie Entwickelung der Gewerbe hemmende Konzessionswesen wird beseitigt. Nur hinsichtlich weniger Erwerbszweige, aus deren schrankenlosem Betrieb leicht Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für das Publikum erwachsen, wird der Beginn von einer polizeilichen Genehmigung abhängig gemacht.[1]) Letztere darf aber bei nachgewiesener Zuverlässigkeit in Bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb nicht versagt werden.

Die Gewerbeordnung greift in die freie Regelung des Verhältnisses der Arbeitgeber zu ihren Arbeitern nur ein zum allgemeinen Schutze des Lebens und der Gesundheit, zum besonderen Schutze der Jugend, ihrer Gesundheit, Sittlichkeit und ihrer Schul- und religiösen Bildung, sowie zum Schutze gegen offenbare Gefahren der wirtschaftlichen Ausbeutung bei Lohnzahlungen.[2]) Beachtenswert ist in dieser Beziehung ein Antrag des sozialkonservativen Abgeordneten Wagener, dem sich auch die Liberalen anschlossen, und der Gesetzeskraft erhielt, wonach Kinder unter zwölf Jahren fortan in Fabriken nicht angenommen und vor vollendetem 14. Lebensjahre nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn sie täglich einen mindestens 3stündigen Schulunterricht erhalten. Ihre Beschäftigung darf 6 Stunden täglich nicht übersteigen. Ferner soll die Arbeitsdauer junger Leute vor vollendetem 16. Lebensjahr über täglich 10 Stunden hinaus nicht verlängert werden, und es müssen entsprechende Arbeitspausen dazwischen liegen. Ebenso fand die von dem Sozialdemokraten von Schweitzer angeregte Einführung eines Normalarbeitstags auf dem sozialen Flügel der Konservativen starken Anklang wenn auch für eine gesetzliche Regelung dieser Frage im norddeutschen Reichstage noch wenig Neigung vorhanden war.

So gab die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund der Entwickelung des Prinzips der Gewerbefreiheit gegenüber den kollidierenden Interessen insofern vollen Raum, als sie insbesondere jede Gewerbepolizei im vermeindlichen Interesse bes besseren Fortkommens beseitigte. Diesen Erfolg konnte der norddeutsche Reichstag aber nur deshalb erzielen, weil die große Mehrheit der konservativen und liberalen Volksvertreter von der Dringlichkeit der Regelung dieser Angelegenheit im Interesse des Handwerker- und Gewerbestandes und der gesamten Volkswirtschaft überzeugt war, und weil vor allem die Konservativen aus alter Tradition ihre besondere Sorge dem durch

---

[1]) § 16 der Gew. O.

[2]) So werden Fabrikinhaber durch § 134 der Gew. O. verpflichtet, die Löhne der Arbeiter, welche mit der Anfertigung der Fabrikate beschäftigt sind, in barem Gelde auszuzahlen, wodurch das für den Arbeiter so schädliche Trucksystem beseitigt wird.

die sich rasch entwickelnde Großindustrie bedrängten Handwerk als staaterhaltendem Faktor zuwandten. Vor allem aber wollten sie auf diese Weise die mit der bisherigen Gewerbeordnung Unzufriedenen vom Abfall zur Sozialdemokratie retten.

Auch die Liberalen konnten mit dem Erreichten zufrieden sein, wenn auch noch manche ihrer Forderungen unerfüllt geblieben war, und sie deshalb eine Weiterbildung der Gewerbeordnung im Laufe der Zeit für notwendig hielten. In diesem Sinne erklärte der lieberale Bundeskommissar Michaelis am Schlusse der Beratungen: . . . „Wir haben . . . nicht ein Gesetz vor uns, welches die Entwickelung der Gewerbegesetzgebung abschließt, sondern wir wollen ein Gesetz zum Abschluß bringen, welches die gemeinsame Entwickelung der Gewerbegesetzgebung im Norddeutschen Bunde erst möglich macht, weil es einen festen und sicheren Ausgangspunkt für weitere Reformen bildet."[1])

Die von den Liberalen vorausgesehenen Änderungen der Gewerbeordnung von 1869 traten alsbald ein, aber in einer ihrer Ansichten durchaus entgegengesetzten Richtung. Der Grund dafür ist zweifellos der, daß sich die politischen Parteiverhältnisse änderten, indem seit dem Jahre 1878 der Einfluß der Konservativen gegenüber dem der Liberalen immer mehr stieg.[2]) Von da an ist eine intensive Agitation von konservativer Seite aus nachweisbar mit dem Bestreben, die Gewerbefreiheit möglichst zu beseitigen, weil durch die von ihr geschaffene freie Konkurrenz das Handwerk in eine Notlage geraten sei, so daß ihm nach konservativer Ansicht nur durch die Rückkehr zu den alten Zunfteinrichtungen geholfen werden könne; daher der immer erneute Ruf nach Innungszwang und obligatorischem Befähigungsnachweis, wie er bereits in Preußen von 1848—1869 bestanden hatte, und dann durch die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes beseitigt worden war. In diesem Bestreben wurden die Handwerkerorganisationen durch die Majorität der Reichstagsfraktionen unterstützt, welche sich der Erkenntnis verschloß, daß das Handwerk nicht wieder in die alten Fesseln gelegt werden darf, sondern vor allen Dingen die Möglichkeit einer zeitgemäßen Entwickelung sich erhalten muß, um in freier Betätigung der produktiven Kräfte seinen „goldenen Boden" wieder zu gewinnen.

Bis zum Beginn des Weltkrieges war es den Konservativen aber nur gelungen, den sogenannten kleinen Befähigungsnachweis durchzusetzen durch das Gesetz vom 30. Mai 1908,[3]) welches die

[1]) Sten. Ber. d. Reichst. 1869, S. 123 u. 124

[2]) vgl. hierzu die S. 22 u. S. 48 dieser Abhandlung gegebene Statistik über die Konservativen und Liberalen. — Den Anlaß zur Krisis der nationalliberalen Partei bildete die Veränderung des Verhältnisses derselben zu Bismarck und damit zur Reichsregierung. Sie ging aus von den Differenzen über wirtschaftliche und soziale Fragen.

[3]) R. G. Bl. 1908, S. 356—360.

Bestimmungen über das Lehrlingswesen und die Befugnis zur Führung des Meistertitels modifizierte und das Recht zur Anleitung von Lehrlingen nur Handwerkern zusprach, welche die Meisterprüfung bestanden haben.[1])

So ist wohl kein Reichsgesetz durch eine solche Fülle von Novellen abgeändert worden, wie die Gewerbeordnung vom Jahre 1869, deren ursprünglichen Wortlaut man kaum noch hinter ihrer heutigen Fassung wiedererkennt. Wenn auch die Gewerbefreit zunächst prinzipiell aufrecht erhalten ist, so hat sie doch seit dem Zurücktreten des liberalen Einflusses im Reichstage starke Einschränkungen erfahren, namentlich bezüglich der Ausübung des Gewerbebetriebs, und hierin sind die neuesten Gesetze bis hart an die Grenze dessen gegangen, was mit dem Grundsatz der Gewerbefreiheit überhaupt noch vereinbar erscheint.

---

1) R. G. Bl. 1908, S. 356, Art. I. Ziff. III, VII, VIII.

III. Die Koalitionsfreiheit der Arbeiter und Arbeitgeber gemäß §§ 152—154 der Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21. Juni 1869.

Literatur:

Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, §§ 152—154. B. G. Bl. 1869, S. 281—282.

Stenographische Berichte des Reichstags 1867.

Stenographische Berichte des Reichstags 1869 über die Gewerbeordnung.

Berichte über die Verhandlungen des VIII. und XII. Kongresses deutscher Volkswirte.

Conrad-Lexis, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 6, 1923: Artikel: Koalitionen und Koalitionsgewerbe. (Neubearbeitung von Elster, Weber und Wieser).

v. Delbrück, R., Lebenserinnerungen, II. Bd. 1. u. 2. Aufl., Leipzig 1905.

Gierke, O., Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. I, Berlin 1868.

Grambow, L., Die deutsche Freihandelspartei zur Zeit ihrer Blüte Jena 1903.

v. Meyer, G., Corpus Juris Confoederationis Germanicae 3 Bde. 3. Aufl. Frankf. a. M. 1858—1869.

Preußische Jahrbücher, 23. Bd. 1869.

Rentzsch, H., Handwörterbuch, Artikel: Arbeitseinstellung, Lohn.

Rottek und Welckers Staatslexikon. Aritkel: Arbeitseinstellung. 3. Aufl. 1. Bd. Leipzig 1856.

Schmoller, G., Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte, besonders des Preußischen Staates im 17. und 18. Jahrhundert. Leipzig 1898.

Thorwart, F., Hermann Schulze-Delitzschs Schriften und Reden. 2. Bd. 1910 Berlin.

Wehrmann, C., Die älteren Lübeckischen Zunftrollen. Lübeck 1846.

Die Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, d. h. die dauernde oder vorübergehende freiwillige Vereinigung derselben

zum Zwecke einer Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen oder zur Abwehr einer Verschlechterung derselben bildet das notwendige Korrelat der Gewerbefreiheit und des freien Arbeitsvertrags, weshalb die Gewährung dieses Rechts, insbesondere des Zusammenschlusses der Arbeiter aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen geboten war. Denn einmal ist der Staat von sich aus allein nicht imstande, die wirtschaftliche und soziale Frage zu lösen, sondern er bedarf dazu notwendig der Mitwirkung und Selbstverwaltung autonomer Lebenskreise. Sodann ist die Staatsmaschine zu schwerfällig, um den raschen Veränderungen der diesbezüglichen Verhältnisse folgen zu können, um sich den Sonderheiten der einzelnen Berufe und Betriebe anzupassen und den örtlichen Unterschieden in der Frage der Lebenshaltung und Lebensführung gerecht zu werden. Der Staat kann auch wenn er allein Kraft des Gesetzes die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu befriedigen trachtet, das freie Selbstgefühl, die Schaffensfreude nicht wecken, die nur dort erwachsen, wo es Menschen freisteht, selbst zu planen, und das Geplante auszuführen.[1])

Gerade die Freiheit in der Wahl der Arbeit, die freie Vereinbarung über die Bestimmung des Lohnes, wenn ein Unternehmer zu seiner Arbeit Gehilfen sucht, die Freiheit, daß diejenigen, welche nicht so weit kommen, Unternehmer zu werden, für Verwertung ihrer Arbeitskraft einen ihren Leistungen und Bedürfnissen entsprechenden Platz suchen, diese Freiheit ist nach Schulze-Delitzsch unentbehrlich, wenn der Mensch sich zu voller Leistungsfähigkeit entwickeln soll.[2]) Wird aber dem Arbeiter dieser Ansporn genommen, zwingt man ihn in Verhältnisse hinein, wo er sich nicht wohl fühlt, so wird alsbald seine Freude am Schaffen verkümmern, die für tüchtige Leistungen doch so wesentlich ist.

Zu einer freien Gestaltung des Koalitionsrechts gehört allerdings seitens des Gesetzgebers der Glaube an die der Organisation innewohnenden sozialen und wirtschaftlichen Kräfte, sowie das Verständnis der tieferen Grundlagen und Grundbedingungen eines freien Volkslebens mit seinen gesellschaftlichen Vereinigungen.

Ein kurzer Rückblick auf die Geschichte des Koalitionsrechts zeigt jedoch, daß diese Erkenntnis den konservativ eingestellten Staatsbehörden lange gefehlt hat, daß man daher dem Zusammenschluß der Arbeiter von jeher mißtrauisch gegenüberstand, weil man darin eine Gefahr für die staatliche Gemeinschaft erblickte. Darum die häufigen persönlichen Beschränkungen, die störende Einmischung und Verfolgung seitens des absolut regierten Staates, wodurch man das frisch pulsierende Leben der Koalition zu ertöten suchte.

Die Koalitionsverbote lassen sich bis ins Mittelalter zurückverfolgen. So besagt z. B. die Zunftrolle der „Kunthor-vnde pa-

[1]) Thorwart a. a. O. S. 299 ff. u. 307 ff.

[2]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 406 u. Aktenst. Nr. 14 S. 51 d. Anl.

nelenmaker" zu Lübeck 1474: Item so en scholen sick ok nyne twe mesters to samend vorbinden, vele werkes to beslande den andern werkbrodern to vorsange, by broke dre marke sulvers sunder id were nodsake, also dat de personen, den men dat werck maken scholde, yd hastigen rede hebben wolden, so mach de mester, de id vordingel hefft, to sick nemen eynen andern mester mit syneme volke sunder jenigerleie argelist.[1])

Bezeichnend ist ferner eine diesbezügliche Verordnung Kaiser Karls VI. aus dem Jahre 1722,[2]) wodurch er in seinen Erblanden die Mißbräuche und das Aufstehen der Handwerker zu verhindern sucht und darum bestimmt, „daß hinfüro keiner weniger allzugleich, unter was für einem Vorwand es auch immer sei, aus der Werkstatt außer der Zunft aufstehe. Wer da zuwiderhandeln würde, sollte untüchtig und in den ganzen Erblanden auf ewig unfähig sein, sein erlerntes Handwerk zu betreiben. Die Anführer, Aufhetzer und Rädelsführer aber sollten zugleich mit Arrest belegt und in Band und Eisen zur öffentlichen Arbeit nach Belgrad oder gar nach einem anderen öffentlichen Grenzhaus verschafft, und wohl gar nach Beschaffenheit der Umstände mit Galeerenstrafe, ewiger Landesverweisung auf Leib- und Lebensstrafe verfahren werden."[3])

Diese Verordnung zeigt die Sorge, mit welcher der Kaiser den Zusammenschluß der Gesellen betrachtet, die nicht mehr als eine berechtigte Besserung ihrer Arbeits- und Lohnverhältnisse erstrebten. In späterer Zeit ließ vor allem die Furcht vor politischen Geheimbünden, welche nach konservativer Ansicht die bestehende Staatsordnung bedrohten, die Koalitionsverbote immer häufiger werden. So erließ Preußen im Jahre 1798 eine Edikt wegen Verhütung und Bestrafung geheimer Verbindungen, welche das Ziel verfolgten, eine Änderung in der Staatsverfassung und Verwaltung herbeizuführen. Dasselbe wurde im Jahre 1808 mit der Begründung verschärft,[4]) daß es die unerläßliche Pflicht eines Staatsbürgers sei, „im Vertrauen auf die stete Fürsorge seines Landesherrn geruhig und treu seinen Beruf zu üben und sich nicht weiter in die öffentlichen Angelegenheiten und Verhältnisse zu mischen als Verfassung und Landesgesetze ihm gestatten."

Aus denselben Motiven beschlossen die deutschen Regierungen auf der Frankfurter Bundesversammlung am 3. Dezember 1840,[5]) übereinstimmende Maßregeln hinsichtlich derjenigen Handwerker zu treffen, welche durch Teilnahme an unerlaubten Gesellenverbindungen, Verrufserklärungen und dergl. Mißbräuche gegen die Landesgesetze sich

---

1) Wehrmann a. a. O. S. 274.
2) Schmoller, Umrisse a. a. O. S. 338.
3) Conrad-Lexis, Handwörterb. a. a. O. S. 736 u. Gierke a. a. O. I Ziff. 5. S. 943 f.
4) Pr. Ges. Samml. 1806—1810, S. 361.
5) G. v. Meyer, Corp. Jur. Bd. 2. 1859, S. 388.

vergehen. Danach sollen die Handwerksgesellen, welche in einem Bundesstaat, dem sie nicht angehören, solche Vergehen sich zuschulden kommen lassen, bestraft, die Wanderbücher und Reisepässe abgenommen und diese mit dem Strafvermerk an die Heimatsbehörde des betreffenden Gesellen gesandt werden. Nach Verbüßung der Strafe sollen sie mit gebundener Reiseroute nach dem Heimatsstaat ausgewiesen, dort unter Polizeiaufsicht gehalten und in keinem anderen Bundesstaat zur Arbeit mehr zugelassen werden.

Die gleiche scharf ablehnende Haltung gegenüber den Koalitionen nimmt die preußische Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 ein, die im § 183 bestimmt,[1]) daß die Bildung von Verbindungen unter Fabrikarbeitern, Gesellen, Gehilfen oder Lehrlingen ohne polizeiliche Erlaubnis an den Stiftern und Vorstehern mit einer Geldbuße bis zu 50 Talern oder Gefängnis bis zu 4 Wochen, an den übrigen Teilnehmern mit einer Geldstrafe bis zu 20 Talern oder Gefängnis bis zu 14 Tagen zu ahnden ist. § 148 fügt dann noch hinzu, daß Gesellen, Gehilfen oder Fabrikarbeiter, welche ohne gesetzliche Gründe eigenmächtig die Arbeit verlassen, oder ihrer Verrichtung sich entziehen, oder sich groben Ungehorsams oder beharrlicher Widerspenstigkeit schuldig machen, mit Geldbuße bis zu 20 Talern oder Gefängnis bis zu 40 Tagen zu bestrafen sind.

Bei der Betrachtung dieser Verhältnisse muß die Ungleichheit des Maßes auffallen, mit dem die Lohnarbeiter auf der einen und die Arbeitgeber auf der anderen Seite gemessen werden. Letztere sind durch kein Gesetz verhindert, jede beliebige Vereinbarung zum Nachteil der Arbeiter untereinander zu treffen, den Arbeitslohn nach freiem Ermessen festzusetzen und ihre Arbeiter bedingungslos zu entlassen. Also auf der eine Seite größte Freiheit auf der anderen äußerste Beschränkung und härtester Zwang.[2]) Diese Ungleichheit ist nach liberaler Auffassung gegenüber konservativer Ansicht völlig unvereinbar mit den Forderungen der natürlichen Gerechtigkeit und Humanität, denn die Befugnisse, welche der Staat dem Unternehmer stillschweigend einräumt, darf er vernünftigerweise auch dem Lohnarbeiter nicht versagen.[3])

Dieselbe Meinung wurde auch auf dem VIII. und XII. Kongreß deutscher Volkswirte vertreten,[4]) indem man dabei von der Erwägung ausging, daß die Eingehung und Auflösung des Arbeitsvertrages ein notwendiges Korrelat der wirtschaftlichen Freiheit seien, sowohl für den einzelnen Arbeiter als auch für ganze Gruppen und Verbände solcher, welche das gemeinsame Interesse an einer günstigen Gestaltung des Arbeitsverhältnisses zusammengeführt habe. Ohne

[1]) Pr. Ges. Samml. 1845, S. 77.
[2]) R. v. Mohl in Rottek und Welckers Staatslexikon a. a. O. S. 655.
[3]) Sten. Ber. 1867, S. 390 u. 391.
[4]) Verhandl. d. VIII. Kongr. S. 56 ff und des XII. Kongr. S. 141 ff.

sie würde eine Gesellschaftsklasse einer anderen mit gebundenen Händen ausgeliefert sein. Auch sei schwerlich ein allgemein plausibler Rechtsgrund dafür zu finden, weshalb da, wo jeder einzelne kündigen darf, nicht alle zugleich kündigen und dann von neuem kontrahieren dürfen.[1])

Vielfach wurde von den Koalitionsgegnern, den Konservativen, die Befürchtung ausgesprochen, daß die gesetzliche Anerkennung des Vereinigungsrechts der Arbeiter eine permanente Streitgefahr heraufbeschwören werde. Diesen Bedenken hielten die liberalen Freihändler auf dem VIII. Kongreß deutscher Volkswirte die Tatsache entgegen,[2]) daß die durch Beschränkung der Koalitionsfreiheit verursachten Schäden weit mehr zu befürchten sind als der vorübergehende Nachteil eines Streiks. Zudem wird schon das Bewußtsein der bestehenden Koalition, der Gedanke, daß Arbeitseinstellungen nicht verboten sind, den Arbeitgeber zu Zugeständnissen geneigter machen und so die drohende Streikgefahr beseitigen helfen.

Darum und infolge der immer stärkeren Industrialisierung Deutschlands konnte sich auf die Dauer keine Regierung der Erkenntnis von der Notwendigkeit des Zusammenschlusses der Arbeiter aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen verschließen. Daher ging auch die liberale Mehrheit des preußischen Abgeordnetenhauses mit Bismarck in dieser Frage zusammen, denn sie hielt es durch ihre Stellung im Lande für geboten, wider ein gegen den Arbeiterstand gerichtetes Ausnahmegesetz aufzutreten. Deshalb nahm das preußische Abgeordnetenhaus im Jahre 1865 einen Antrag des Abgeordneten Schulze-Delitzsch zur Beseitigung der Koalitionsbeschränkungen an,[3]) welcher damit motiviert war, daß die Aufhebung von Beschränkungen der freien Verwertung der Arbeitskraft und die Herstellung völliger Rechtsgleichheit zwischen den Arbeitern und Arbeitgebern, sowie zwischen ihnen und den übrigen Staatsbürgern inbezug auf die Arbeitsverhältnisse eine notwendige Forderung der sozialen Gerechtigkeit sei. Aus den folgenden Kommissionsberatungen ging dann ein Gesetzentwurf hervor, der am 13. Februar 1866 im preußischen Abgeordnetenhaus eingebracht wurde, aber keine Erledigung mehr fand, da der Landtag bald darauf geschlossen wurde.[4]) So erfolgte die Regelung dieser unabweisbar notwendigen Frage erst durch die Gew. O. des Norddeutschen Bundes, deren § 152 die Koalitionsfreiheit im ganzen Bundesgebiet einführt. Danach werden alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehilfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Zwecke der Erlangung günstiger Lohn- und

---

[1]) Ebenda. (XII. Kongr. S. 143 ff).

[2]) Verhandl. d. VIII. Kongr. S. 68.

[3]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867 S. 400 u. d. preuß. Abg. Hauses 1865, Bd. I, S. 22 (Ablehnung seitens des Herrenhauses Bd. II, S. 1193.) Desgl. R. v. Delbrück, Lebenserinnerungen, S. 357.

[4]) Rudolf v. Delbrück, Lebenserinnerungen, II. Bd., S. 356/57.

Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter aufgehoben und diejenigen Bestimmungen, welche die Arbeiter von Bergwerken, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Brüchen oder Gruben wegen Ungehorsams, beharrlicher Widersetzlichkeit oder wegen Verlassens der Arbeit mit Strafe bedrohen, außer Kraft gesetzt.

Damit waren die Verbote der Arbeitseinstellungen und Koalitionen gefallen, und es stand jetzt den Arbeitern frei, den Unternehmern ihren Dienst zu kündigen, ohne befürchten zu müssen, gegebenenfalls vom Staatsanwalt dafür belangt zu werden.[1] Die Koalitionsverbote hatten auch längst ihre Bedeutung verloren und waren gegenüber dem veränderten Rechtsbewußtsein des Volkes undurchführbar geworden. Zudem hatte die Verfassung und das allgemeine Wahlrecht den Arbeitern die Ausübung der höchsten politischen Rechte und Pflichten zugebilligt, und es durfte ihnen deshalb diese Mündigkeitserklärung in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen keinesfalls länger vorenthalten bleiben. Trotzdem gelang es dem norddeutschen Reichstage nicht, die Koalitionsfreiheit allgemein durchzuführen, und obwohl der liberale Abgeordnete Lasker sich energisch dafür einsetzte, wurde diese dennoch den ländlichen Arbeitern und Hausangestellten nicht zugebilligt infolge des Widerstandes der Konservativen. Es blieb darum in Preußen auch das Gesetz über die Arbeitseinstellungen vom 24. April 1854 weiter bestehen, wonach Landarbeiter, Dienstboten und Schifferknechte für den Versuch, die Arbeitgeber zu Zugeständnissen durch Arbeitseinstellung oder Aufforderung dazu zu bewegen, mit Gefängnis bis zu 1 Jahr bestraft werden konnten.[2]

Mit dem Erstarken des konservativen Einflusses versuchte der Gesetzgeber auch weiter, die gefürchtete Macht der Koalitionen dadurch abzuschwächen, daß er ihnen die rechtlichen Zwangsmittel versagte, welche das allgemeine Vereins- und Vertragsrecht gewährt, um gegebenenfalls die Mitglieder unter Strafe zur Erfüllung der Koalitionspflichten anzuhalten. So bestimmte § 152[3]) der Gewerbeordnung, daß jedem Teilnehmer der Rücktritt von solchen Vereinigungen und Verabredungen freisteht und aus letzteren weder Klage noch Einrede stattfindet.

Damit fehlt der Koalition aber das Mittel zur Erreichung jener Solidarität, deren sie bedarf, wenn sie den Kampf um die von ihr erstrebten Ziele energisch führen will. Gleichzeitig sollte § 153 jeden

---

[1]) Sten. Ber. d. Reichst. 1867, S. 391.

[2]) Pr. Ges. Samml. 1854, S. 214—216. — Diese Beschränkungen wurden erst am 12. Nov. 1918 beseitigt und durch Art. 159 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 die Vereinigungsfreiheit für alle Schichten der Bevölkerung sicher gestellt und alle Maßnahmen, welche die Freiheit beschränken oder zu verhindern suchen, für rechtswidrig erklärt. (cf. R. G. Bl. 1919, S. 1414, Art. 159).

[3]) B. G. Bl. 1869, S. 281.

Mißbrauch des Koalitionsrechts ausschließen. Wer nämlich andere „durch Anwendung körperlichen Zwanges, durch Drohungen oder Ehrverletzung oder durch Verrufserklärung bestimmt oder zu bestimmen versucht, an solchen Verabredungen (§ 152) teilzunehmen, oder ihnen Folge zu leisten, oder andere durch gleiche Mittel hindert oder zu hindern versucht, von solchen Verabredungen zurückzutreten, wird mit Gefängnis bis zu 3 Monaten bestraft, sofern nach dem allgemeinen Strafgesetzbuch nicht eine härtere Strafe eintritt.

Trotz dieser einschränkenden Bestimmungen bedeutet die Gewährung der Koalitionsfreiheit zweifellos einen großen Erfolg, denn dadurch erst wurde der Zusammenschluß in Gewerkschaften möglich, so daß diese, entgegen allen konservativen Bestrebungen, besonders nach dem Fall des Sozialistengesetzes rasch wuchsen und während des Weltkrieges unverkennbar einen wesentlichen Faktor unseres Wirtschaftslebens darstellten, so daß ihre Mitarbeit in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen der Regierung unentbehrlich war.

Lebenslauf.

Am 2. Januar 1895 wurde ich, August Steuer, in Gläsen (Dtsch. Ob.-Schlesien), als Sohn des Gärtner-Stellenbesitzers Joseph Steuer geboren und bin katholischer Konfession. Ich besuchte die Volksschule in Gläsen und das Lehrer-Seminar in Oberglogau, wo ich 1914 die Abgangsprüfung bestand. Nach der Teilnahme am Weltkrieg legte ich 1920 die zweite Lehrerprüfung, 1921 die Prüfung für Rektoren ab und erwarb Ostern 1926 das Reifezeugnis für das Realgymnasium in Breslau. Ich studierte an der Handelshochschule in Berlin Nationalökonomie und Jurisprudenz und an der Universität Breslau Geschichte, Geographie, Englisch und Philosophie. An letztgenannter Universität bestand ich am 29. Februar 1928 das philosophische Doktorexamen. Meine Lehrer waren die Herren Prof. Prof. Dr. Dr.: Baur, Dietrich, Eulenburg, Friederichsen, Heilfron, Horn, Hönigswald, Kampers, Koebner, Kornemann, Kühnemann, Reincke-Bloch, Schücking, Thießen, Wegener, Ziekursch.

Ihnen allen sage ich hierdurch meinen aufrichtigen Dank.